

# Historische Studien

unter Mitwirkung der Herren Universitäts-Professoren: W. Andreas, G. Beckmann †, G. v. Below †, A. Brackmann, A. Cartellieri, F. Delitzsch †, W. Goetz, R. Holtzmann, P. Joachimsen, H. Lietzmann, Ed. Meyer †, H. Oncken, F. Philippi, F. Schneider, A. Wahl, A. Weber, G. Wolff, J. Ziekursch u. a.  
herausgegeben von Dr. E. Ebering.

Heft 203

## Die Nachwirkungen der Paulskirche und ihrer Verfassung in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung und in der Verfassung von 1919

Von

**Dr. Eberhard Kurtze**

BERLIN  
1931

Nachdruck mit Genehmigung vom  
Matthiesen Verlag, Lübeck

KRAUS REPRINT LTD.  
Vaduz  
1965

Historische Studien  
Bd. 100  
Verlag von J. Neumann, Neudamm  
1919

Die Nachwirkungen der  
Nationalversammlung  
in der Verfassung von 1919

Reprinted from a copy in the collections of  
The New York Public Library

Dr. Gerhard Rott

DEUTSCH  
1919

Verlag von J. Neumann, Neudamm  
1919

DEUTSCH  
1919

Printed in the United States of America

## Inhalt.

	Seite
Vorwort	5
I. Die Paulskirchenverfassung in der Verfassungskritik vor dem Kriege und während des Krieges.	
1. Vor dem Kriege	7
Karl Binding (1892)	8
Hugo Preuß (1886 und 90er Jahre)	10
Friedrich Naumann (1907)	11
2. Während des Krieges	13
Friedrich Naumann (1917—1918)	13
Gerhard Anschütz (1915—1918)	14
Hugo Preuß und seine Aenderungsvorschläge zur alten Reichsverfassung (1915—1918)	15
II. Die Vorarbeiten zum Weimarer Verfassungswerk und der Frankfurter Verfassungsentwurf.	
1. Allgemein gedankliche Vorarbeiten	27
Hans Delbrück (November 1918)	28
Hermann Oncken (Nov. 1918)	28
Max Weber (Nov. bis Dez. 1918)	29
Paul Darmstaedter (Dez. 1918)	30
Erich Brandenburg (Jan. 1919)	30
Friedrich Meinecke (Nov. 1918 bis Jan. 19)	32
Theodor Heuß (Nov. 1918 bis Jan. 1919)	35
Gerhard Anschütz (Jan. bis Febr. 1919)	37
2. Vorentwürfe zur Reichsverfassung	38
Der Preuß'sche Entwurf (20. Jan. 1919)	38
Der Entwurf des Vereins „Recht und Wirtschaft“ (22. Jan. 1919)	43
Karl Bindings Vorschläge	46
Der Entwurf des Prof. Bredt	48
Die Regierungsentwürfe	48
III. Die Nachwirkungen der Paulskirche und ihrer Verfassung in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses, des Plenums der Weimarer Nationalversammlung und in der Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919.	

	Seite
1. Die Verhandlungen im Verfassungsausschuß	51
Preußen im Reichsrat	51
Die Beurteilung des Staatenhauses von 1849 durch den Abgeordneten Dr. Beyerle	54
Die Nationalversammlung und die konstituierende Versammlung in Preußen	56
Die Stuttgarter Erklärung vom 29. März 1919 und die Kollektivklärung vom 23. 2. 1849	57
Berufsständische Vertretungen	58
Schwarz-Rot-Gold	60
Die Reichsgewalt und die Wasserstraßen	63
Reichsverfassung und Gemeindeverfassung	66
Die Grundrechte	69
Außere Nachwirkungen der Paulskirche	80
2. Die Verhandlungen im Plenum der Nationalversammlung	82
Die Weimarer Nationalversammlung als Spiegelbild der Paulskirche und die großdeutsche Frage	82
Die Reichsflagge	84
Preußen und Deutschland	85
Die Grundrechte	87
Die Nachwirkungen der Paulskirche bei der Redaktion der Weimarer Verfassung	93
3. Die Beurteilung des Verfassungsereignisses von 1849 durch die Parteien der Nationalversammlung	93
Die Deutsche Demokratische Partei	94
Die Sozialdemokratische Partei	95
Das Zentrum	96
Die Rechtsparteien	97
Die Unabhängige Sozialdemokratische Partei	98
4. Die Weimarer Reichsverfassung und das Erbe der Paulskirche	99
Der Ausbau des Reiches und seiner Regierung über den Ländern	99
Territoriale Neugliederung und Zerlegung Preußens	100
Das Reichstagswahlrecht	101
Das Bekenntnis zu Großdeutschland	102
Schwarz-Rot-Gold als Reichsfarben	102
Die Grundrechte	102
Schluß	107
Literaturverzeichnis	111



## Vorwort.

Die folgende Abhandlung, die der philosophischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation vorgelegen hat, will den Beziehungen und Abhängigkeiten von Frankfurter und Weimarer Nationalversammlung nachgehen. Die bisher schon auf diesem Gebiet veröffentlichten Untersuchungen waren mehr dem Endergebnis der Entwicklung, der Verfassung selbst, gewidmet<sup>1</sup>, während meine rein historisch ausgerichtete Arbeit die unmittelbaren Nachwirkungen der Paulskirchenversammlung im Weimarer Verfassungswerk und die bewußt von dort übernommenen Anregungen zur gegenwärtigen Reichsverfassung, auch in ihrer Vorgeschichte, aufzuspüren sucht.

Diese Nachwirkungen waren in den Beratungen oft an innerlich verschiedenen und voneinander unabhängigen Punkten

---

1) Eberhard Barth: Unitarismus und Föderalismus in der Organisation der deutschen Reichsverfassung vom 28. 3. 1849 mit besonderer Berücksichtigung von deren Grundlage und Entstehungsgeschichte, sowie die Grundlagen der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. Diss. Göttingen 1922.

Otto Heyer: Die Reichsverfassung von 1849 im Vergleich mit der Reichsverfassung von 1919. Diss. Erlangen 1924.

Cecil Kramer: Die Gedanken des Verfassungsentwurfes vom 28. 3. 1849 in der neuen deutschen Reichsverfassung. Diss. Königsberg 1921. Diese Arbeit betrachtet vom juristischen Standpunkt — 1848 und 1919 vergleichend — den „Umfang und Aufbau des Reichs“ die „Aufgaben des Reichs“ (Funktionen der Reichsgewalt und sachliche Zuständigkeit des Reichs) und „die Grundrechte“.

Margret Vygen: Die staatsrechtliche Natur des Deutschen Reiches nach dem Verfassungsentwurf von 1849 und der heutigen deutschen Reichsverfassung. Diss. Würzburg 1923.

Rudolf Rahn: Das Reich in der Verfassungsidee von 1848/9. Erstes Kapitel einer Arbeit über die 48er Ideen in der neuen Reichsverfassung von 1919. Diss. Heidelberg 1924. Diese Arbeit strebt, soweit deren nach Inhalt und Form fragmentarischer Charakter erkennen läßt, einen mehr soziologischen Vergleich an.

Carl Görler: Die Weimarer Verfassung im Verhältnis zu ihrem Frankfurter Vorbild und zum Werke Bismarcks. Annaberg 1927. Verfasser will zeigen, wo Reformen der Weimarer Verfassung einsetzen müssen und kritisiert sie an ihren Vorgängerinnen, der Paulskirchen- und der Bismarckschen Verfassung.

festzustellen, was eine lückenlos geschlossene Darstellung erschwerte.

In die tiefe und spannungsreiche Problematik der deutschen Verfassungsentwicklung bin ich durch die Vorlesungen und Uebungen meines verehrten Lehrers, Herrn Professor Dr. Andreas, Heidelberg, eingeführt worden; seine Anregung zu dieser Studie traf mit meiner persönlichen Neigung zu diesem Thema zusammen. Sein fördernder Rat grenzte den Aufgabenkreis ein und half mir einen Weg durch die übergroße Literatur und die darin aufgeworfenen Einzelfragen finden, wofür ihm ehrerbietigster Dank gesagt sei.

Herrn Privatdozenten Dr. Holborn und Herrn Reichstagsabgeordneten Dr. Heuß bin ich verpflichtet für die freundlichen Ratschläge und die Unterstützung bei der Sammlung des Materials, einer Aufgabe, die mir durch das Entgegenkommen von Herrn Oberregierungsrat Kaufhold vom Reichstagsarchiv und von Herrn Regierungsrat Medicus vom Reichsinnenministerium wesentlich erleichtert wurde.

Für die spezielle Fassung des Themas versagten die Originalprotokolle des Verfassungsausschusses vom Mai 1917 bis 12. Juni 1918, des Unterausschusses des 8. Ausschusses (Verfassungsausschuß) für Grundrechte 1919, ebenso — soweit mir zugänglich — die Aufzeichnungen über die Beratungen des Staatenausschusses (Februar 1919)<sup>2)</sup>.

Hauptquellen waren vielmehr neben den stenographischen Berichten über die Verhandlungen der Weimarer Nationalversammlung die Entwürfe von Hugo Preuß mit ihren Begründungen und seine Schriften, ferner Beiträge in politischen Zeitschriften und Zeitungen aus jenen Tagen.

---

2) Näheres s. Literaturverzeichnis. Im folgenden werden nachstehende Abkürzungen gebraucht werden:

Für den Verfassungsausschuß:

1848: Droysen 1 und Droysen-Hübner.

1919: VA.

Für das Plenum:

1848: 1848 Band ... Seite ...

1919: Band ... Seite ...

Werke, die nur gelegentlich angezogen wurden, sind in der Anmerkung mit vollem Titel vermerkt.



## I. Die Paulskirchenverfassung in der Verfassungskritik vor dem Kriege und während des Krieges.

### 1. Vor dem Kriege.

„Eine Unsumme von Nichtigkeiten türmt sich auf. Als historisches Ereignis war es eine große Sache, als Heldenleistung unschwaches Scharmützel. Unsere Enkel werden erst die wirkliche Schlacht zu schlagen haben.“

Diese Worte des alten Theodor Fontane über die Revolution von 1848/49 enthalten eine tiefe Wahrheit. Der mit unzulänglichen Mitteln unternommene Versuch der Reichsgründung durch die Frankfurter Paulskirche war gescheitert. Aber der Gedanke der Einheit war für immer im deutschen Volke geweckt und wirkte befruchtend auf die nachfolgenden Jahrzehnte. Nach den Mißerfolgen der preußischen Politik, die über das brüchige Dreikönigsbündnis und das Erfurter Parlament nach Olmütz führte, nach dem Scheitern der Verhandlungen auf dem Fürstentag zu Frankfurt a. M. über eine Reform des Deutschen Bundes unter österreichischen Auspizien, erfüllte Bismarck das Sehnen der Nation. Im Glanze der Erfüllung hob sich diese Schöpfung von den früheren ergebnislosen Bemühungen ab, ein Schatten fiel auf das Andenken und das Werk der Paulskirche. Von den alten Achtundvierzigern fanden viele den Weg ins neue Reich, die Unentwegten aber waren in resignierende Opposition gedrängt.

Die Beurteilung der Verfassungs- und Einheitsbewegung von 1848/49 durch die nachfolgende Generation stand zunächst noch unter dem Zeichen der vergangenen politischen Kämpfe; erst langsam setzte eine Wertung der Frankfurter Paulskirche von höherer historischer Warte ein.

1890 wandte sich Wilhelm Oncken gegen die Kreise, die das Professorenparlament höhnten, das mit unfruchtbarem Gelehrtenkram die Zeit versäumt habe, und Heinrich von Sybel deutete den Wert der Paulskirche für die deutsche Zukunft: „Allein keine Schande, sondern ein Ruhm ist es, seinen Zeitgenossen voraus zu sein, und deshalb zwar erfolglos in der Gegenwart zu bleiben, wohl aber den Samen einer großen Zukunft auszuwerfen.“ Namentlich Erich Marcks verwarf in einem bahnbrechenden und glänzenden Essay aus dem Jahre 1898 die Mißachtung, mit der man auf 1848 herabsehen zu können meinte, und forderte damals die „Bescheidenheit historischen Begreifens“ für 1848. Es sei jetzt nicht mehr nötig, 1848 vom einseitigen Parteistandpunkt zu behandeln; jene Zeit sei als Vergangenheit dauerndes Eigentum des deutschen Volkes und als solche einer gerechten Würdigung zu unterziehen<sup>1</sup>.

Weiter ging Karl Binding, dessen Vater einst zu den Sieben gehörte, die das Vorparlament beriefen, und der selbst als Knabe von sieben Jahren mit grauem Turnerhut und schwarz-rotgoldener Kokarde beim Einzug des Vorparlaments am westlichen Eingang der Paulskirche Spalier gestanden hatte, indem er die Paulskirchenverfassung der Bismarckverfassung gegenüberstellte. Er bekannte 1892 in einer Universitätsrede: „Das politische Urteil über sie (die Paulskirche) ist heute noch befangen — getrübt noch ebenso von dem Unwillen, daß sich das deutsche Volk solchen Wagnisses unterfangen und es scheinbar fast zum Ziele geführt hat, als von dem edleren Schmerze solcher, deren höchste Hoffnung auf das Reich im April 1849 zerstört worden ist, und die in den einzigen, welche großen Sinnes und großen Herzens für das Reich gewirkt haben, zugleich die einzigen finden, die es vernichtet haben, sie unwillig einer Mutter vergleichend, die ihr eigen Kind erwürgt<sup>2</sup>.“ Von

---

1) W. Oncken, Das Zeitalter des Kaisers Wilhelm, Berlin 1890, I, S. 156.

H. v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., München und Leipzig — 1890, I, S. 319.

Erich Marcks, „1848“, jetzt in „Männer und Zeiten“, Leipzig — 1911, 1. Bd., S. 199 ff.

2) Binding, Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche in „Zum Werden und Leben der Staaten“, S. 7—8.



den Verfassungen sprechend bemerkte er, daß die Bismarcksche Reichsverfassung „im Inhalt in manchem“ und „nach der Form von Anfang bis Ende“ hinter der von 1849 nachstünde, daß „manche böse Lücke in ihr aus den Satzungen ihrer Vorgängerin trefflich zu füllen“ gewesen wäre<sup>3</sup>; so nannte er<sup>4</sup> „den wohlbedachten Schutz des Reiches in der alten Verfassung gegen Verbindungen seiner Staaten mit außerdeutschen Staaten“ und vor allem „die großartige Konzeption des Reichsgerichts als Staatsgerichtshofes zur Wahrung alles bestrittenen Staatsrechtes im Reiche also des publizistischen Friedens.“

Derartige Gedanken konnten aber nur in Kreisen herrschen, in denen die 48er Tradition weiter lebte, und für die das Reich Bismarcks nicht das Letzte der deutschen Entwicklung sein konnte. Den Konservativen bot sich überhaupt keine innere Beziehung zu 1848; als Anhänger einer Monarchie von Gottes Gnaden mußten sie das durch Revolution und durch Bruch der gesetzlichen Entwicklung auf der Grundlage der Volkssouveränität errichtete Kaisertum von 1849 ablehnen.

Auch die Sozialdemokratie konnte nach ihrer politischen Einstellung, nach ihren Gesellschaftsidealen und ihrer ganzen geistigen Struktur einen aufnahmefähigen Boden für die liberal-manchesterlichen Verfassungsideen der Paulskirche nicht abgeben. Dagegen waren jene Gedanken in der liberalen Sphäre lebendig geblieben. Während die Nationalliberalen die Verbindung nach rechts hin aufnahmen, setzte sich die 1910 gegründete Fortschrittspartei<sup>5</sup>, das Sammelbecken aller Strömungen des Linksliberalismus, schon vor dem Kriege für eine Ent-

---

3) A. a. O. S. 8 ff.

4) Es sind die §§ 3 und 4 der Frankfurter Verf. gemeint.

5) Ihr Programm wünschte u. a.: Volle Gleichberechtigung aller Staatsbürger vor dem Gesetz usw. „Freiheitlichen Ausbau der Reichsverfassung in konstitutionellem Sinne. Verantwortliches kollegiales Reichsministerium, Festigung und Ausnutzung der Rechte der Volksvertretung, Stärkung ihrer Initiativrechte.“ Volle Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Wissenschaft, allgemeine Volksschule ohne konfessionelle Trennung. (Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 2, S. 101 ff.)

Vgl. auch Geißler, Zeitgenössische Kritik an der Bismarckschen Reichsgründung; 3. Kapitel.

wicklung der deutschen Reichsverfassung im Sinne der Frankfurter Verfassung ein. Schon früh begann die Verfassungskritik von Hugo Preuß hier vorzuarbeiten. Er kam vom alten Freisinn her und war später Mitglied der Fortschrittlichen Volkspartei. Steinsche Gedanken und die Ideen der Paulskirche spielten, wie wir später deutlich erkennen werden, in seinem politischen Denken eine wichtige Rolle. Als Autor des Werkes über die „Entwicklung des deutschen Städtewesens“ kam er immer wieder auf die Stein-Hardenbergschen Reformen zurück und stellte sie noch 1917 nicht als ein abgeschlossenes, sondern als ein Programm der Zukunft hin<sup>6</sup>.

Nach Bismarcks Entlassung sah Preuß den Bann gebrochen, „den seit Bestehen des Reichs übermächtiger persönlicher Einfluß geübt“; jetzt galt es zu zeigen, „ob nur er es war, der unsere Entwicklung zu einer vollkommenen Regierungsorganisation gehemmt hat“<sup>7</sup>. In diesem Jahre erschien von Preuß eine Artikelfolge, deren Thema „Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien“ war<sup>8</sup>. Trotz der Bewunderung, die auch er Bismarck nicht versagen konnte, sah er den damaligen Aufbau der Reichsregierung nur als ein Provisorium an, das unbedingt weiterentwickelt werden mußte. Er forderte der Vertretung des Gesamtvolkes, dem Reichstage, gegenüber eine Reichsregierung. Und zwar sollte die Allmacht des Reichskanzlers vermindert werden, indem ihm Reichssekretäre mit selbständigen Ressorts und eigener Verantwortung beigegeben würden; der Kanzler sollte über sie von Reichs wegen die Aufsicht haben und sein Veto gegen Maßnahmen der Ressorts einlegen können. Preußen gegenüber — diese Frage mußte hierbei natürlich auch berührt werden — sollte sich die Stellung des Reichskanzlers zum preußischen Staatskanzler auswachsen, während die preußischen Staatsminister der Stellung der Reichssekretäre angeglichen werden sollten. Am Bundesrat eine Aenderung vorzunehmen, warnte er; denn dieser sei zwar mehr ein Gesandtenkongreß, da seine Mitglieder von den Ein-

---

6) Preuß, Staat, Recht und Freiheit, S. 128.

7) Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, Die Nation, 7. Jahrg. (1889/90.) Nr. 30, S. 443.

8) A. a. O. Nr. 28/30 S. 412 ff.

zelstaaten ernannt würden und nach Instruktionen stimmten; aber bei dem monarchischen Charakter der deutschen Staatenbildung könne man die Beteiligung der Gliedstaaten an der Zentralgewalt nicht in den Rahmen eines parlamentarischen Zweikammersystems zwingen, ohne gleichzeitig einen Fürstenrat schaffen zu müssen. Lieber hätte er es natürlich gesehen, wenn eine Parlamentarisierung des Bundesrats eingetreten wäre, wobei ihm wohl schon die Paulskirche mit ihrem Staatenhausprojekt und den nach freiem Ermessen stimmenden Vertretern der Einzelstaaten, auch der Gedanke an ihren Reichsrat vor Augen gestanden haben mag.

Ganz bewußt ging aber 1907 Friedrich Naumann<sup>9</sup> auf die Paulskirchenverfassung zurück. Seine Gedanken galten der Erneuerung des konservativer und damit bedeutungsloser gewordenen Liberalismus, der von Naumann und seinen Anhängern abgelehnt worden war. Nur dann schienen die Möglichkeiten eines Wiederaufstiegs gegeben, wenn die Liberalen sich an dem Geist der westlichen Demokratien orientierten und auf ein bestimmtes Verfassungsbild festlegten. Von der Paulskirche ausgehend, sollten die deutschen Probleme neu durchdacht werden. Wie können z. B. die Mängel am Reich abgestellt werden, daß der Reichstag weniger Macht hat, als er nach der Reichsverfassung zu haben brauchte, daß das Kaisertum auf preußischer Grundlage ein Regierungsfaktor ist, der alles in den Hintergrund drängt, wie kann das deutsche Volk eine politische Vertretung erhalten, die mehr als bisher den politischen Willen des Volkes widerspiegelt? Hier weist Naumann auf die Paulskirche. Sie ist die theoretische Vorbereitung für das Werk Bismarcks gewesen, aus ihr können auch Richtlinien für den weiteren Ausbau der Verfassung geholt werden. Das Problem Staatenhaus oder Bundesrat taucht auf, und er setzt sich für das Staatenhaus des Frankfurter Entwurfes ein; denn selbst, wenn auch nach den Verhältnissen von

---

9) Naumann, Die Umwandlung der deutschen Reichsverfassung (1907) in „Patria“, Jahrb. der Hilfe — 1908.

Vgl. auch den Artikel über Friedrich Naumann von W. Goetz im Deutschen Biographischen Jahrbuch, Bd. IV (1922), Berlin u. Leipzig 1929, S. 304 ff.



1907 konservative und klerikale Interessen vorherrschen würden, „so würde es dennoch einen gewaltigen Unterschied machen, ob wir einen Bundesrat besäßen, dessen Beschlüsse ebenso öffentlich sind wie die des französischen Senats oder des englischen Oberhauses, oder ob wir einen Bundesrat besitzen, der in stiller Verborgenheit seines Amtes waltet und damit in seiner Wirksamkeit verkümmert.“ Zweifellos hatte Naumann hier die Tätigkeit des Bundesrates unterschätzt.

Zu dem von der Paulskirchenverfassung vorgesehenen Reichsministerium machte Naumann die Bemerkung: Es sei ein offenkundiger und schwerwiegender Mangel des Frankfurter Entwurfes, daß er an verschiedenen Stellen von Reichsministern rede, aber keine näheren Bestimmungen darüber enthalte, wie diese Reichsminister ernannt und entlassen werden und von wem sie abhängig sein sollten. „Wenn nun,“ so fährt er dann fort, „die Volksvertretung des Reichstages oder auch das Staatenhaus des Frankfurter Entwurfes irgendeinen Einfluß auf die Besetzung des Reichskanzleramtes und der Reichsministerien hätte, so würde der ursprüngliche Geist der Frankfurter Verfassung bei uns gewahrt sein, und der Staatsbürger als solcher würde mit Recht annehmen können, daß er ein wichtiges Glied in der Regierung seiner Nation ist. Dieses Gefühl aber kann bei uns durch die Bismarckschen Veränderungen und Auslegungen des Frankfurter Entwurfes niemals sich in seiner ganzen Stärke entwickeln, und wird bei längerem Bestande der jetzigen Verfassung, je länger desto mehr, herabgedrückt werden.“ Das zu ändern, werde man „bis auf Geist und Form des Frankfurter Entwurfes“ zurückgehen müssen, wenn man eine Neugestaltung der deutschen Verfassung in jenem großen und erhabenen Sinne herbeiführen wolle, den in Frankfurt Dahlmann und seine Freunde zum Ausdruck brachten, als sie die Einheit von Macht und staatsbürgerlicher Freiheit verlangten.

So wurde versucht, die Paulskirche und ihr Werk fortzuführen, aber im allgemeinen war es doch so, wie Friedrich von Payer, der Führer der schwäbischen Demokratie, im Jahre 1914 schrieb<sup>10)</sup>: Als er sich noch in den 70er Jahren um sein

---

10) „1848“, Hilfe am 1. 1. 1914, Nr. 1.

Reichstagsmandat bewarb, da habe er in seinen Wahlreden an 1848 anknüpfen müssen, denn damals habe es noch Achtundvierziger gegeben. Jetzt aber sei es ganz anders, die erfolgreiche Generation von 1870, in dem Bewußtsein, ein abgeschlossenes Werk hingestellt zu haben, überspringe 1848 und knüpfe direkt an 1813 an.

## 2. Während des Krieges.

Dann kam der Krieg. Einmütig zog das deutsche Volk zur Verteidigung seiner Grenzen aus. Im Innern herrschte Burgfriede. Indessen konnte es nicht ausbleiben, daß gerade infolge des Volkskrieges Forderungen aufstiegen, der Masse der Bevölkerung größeren politischen Anteil an der Lenkung des Staates zu gewähren, und bei der Länge des Krieges war es nicht angängig, Reformen der Reichsverfassung, die sich als immer dringender erwiesen, noch länger aufzuschieben. Besonders stand die Frage der preußischen Wahlrechtsreform im Vordergrund. Im ersten Eifer der Begeisterung hielt sich der Reichstag zurück. Ein sozialdemokratischer Antrag auf Reform des preußischen Wahlrechts im Abgeordnetenhouse im Jahre 1915 wurde abgelehnt. Die Durchführung der Reform wurde wohl in der Osterbotschaft des Kaisers vom 7. April 1917 für notwendig befunden, aber erst für die Zeit nach Beendigung des Krieges in Aussicht gestellt<sup>1</sup>. Am 29. März 1917 lagen dem Reichstag<sup>2</sup> verschiedene Anträge vor, die die Gewährung des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts in allen deutschen Bundesstaaten anstrebten. Am 30. März beschloß man die Einsetzung eines Verfassungsausschusses<sup>3</sup>, der am 2. Mai unter dem Vorsitz von Scheidemann zusammentrat. Die Verfassungsfrage war in Fluß gekommen.

Am 15. Mai 1917 rollte Naumann anläßlich der dritten Beratung des Reichshaushaltsetats die Frage der Neuorientierung auf<sup>4</sup>. Er entwickelte dieselben Gedanken, die wir schon kennen.

---

1) Vgl. L. Bergsträßer, Die preußische Wahlrechtsfrage im Kriege und die Entstehung der Osterbotschaft 1917, Tübingen 1929.

2) Bd. 309, S. 2829 ff.

3) Bd. 309, S. 2933 und 2936.

4) Bd. 310, S. 3425—3430.

Der Einfluß der Volksvertretung in den Bundesstaaten müsse wachsen, auch in bezug auf die Bundesstaatsvertretung. Bismarck habe den Gedanken von 1848 aristokratisiert, jetzt müsse auch hier das Volk mehr zur Geltung kommen. Es war eine Annäherung an den Staatenhausgedanken, wofür Naumann sich ja schon früher eingesetzt hatte. Neben dem Monarchen nehme in Zukunft auch das Parlament an der Außenpolitik teil: „Jetzt reicht der matte, bisherige gutachtliche Parlamentarismus nicht mehr aus<sup>5</sup>.“ Später, als am 22. Oktober 1918 der Reichskanzler Prinz Max von Baden ausführte<sup>6</sup>, daß der Reichstag volles Mitbestimmungsrecht bei der Frage von Krieg oder Frieden haben solle, daß das Volk nicht mehr blind an den Verhandlungstisch geführt werden dürfe, da pries es Naumann, hieran anknüpfend, daß die Aktivität des Volkes sich jetzt auswirken könne. Die Bismarcksche Epoche sei beendet; sie habe ihre Berechtigung gehabt, da das deutsche Volk erst einmal geeinigt werden mußte; jetzt aber könne — was zur Zeit vor Bismarck noch nicht möglich war — „der Gedanke des Jahres 1848“ verwirklicht werden<sup>7</sup>.

In dem 1915 erschienenen Werk von Friedrich Thimme und Carl Legien, das sich mit der Einordnung der Arbeiterschaft in das neue Deutschland befaßte<sup>8</sup>, sprach Gerhard Anschütz seine „Gedanken über künftige Staatsformen“ aus. Er sah, daß der Krieg den Reichsgedanken gestärkt hatte: „Die Reichsflut ist im Steigen, hoch, elementargewaltig rauscht sie daher<sup>9</sup>.“ Die föderalistische Auffassung des Reiches werde mehr und mehr einer unitarischen weichen, die Reichsleitung zur Reichsregierung, der Bundesrat zu einem parlamentarischen Hause, dem Reichsoberhause, werden; das deutsche Kaisertum solle in Zukunft echt monarchisch wie ehrlich konstitutionell sein<sup>10</sup>. „Es ist der Traum unserer Väter, derer, die in den Jahren

---

5) Der Kaiser im Volksstaat, Der deutsche Volksstaat, Heft 1, S. 40.

6) Bd. 314, S. 6158.

7) Bd. 314, S. 6166—6172.

8) Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland, Leipzig 1915.

9) A. a. O. S. 48.

10) A. a. O. S. 50—51.



1848 und 1849 der deutschen Einheit und Freiheit eine erste Bahn brachen, der Plan der Frankfurter Nationalversammlung: das Kaisertum auf demokratischer Grundlage und mit demokratischen Einrichtungen<sup>11</sup>."

Im März 1918 kam er in einem Vortrag noch einmal auf diese Gedankengänge zurück<sup>12</sup>." „Ich kann mir ein Deutschland vorstellen," so führte er aus, „das weit unitarischer gestaltet ist als das heutige und deshalb nicht weniger glücklich ist; ich kann mir namentlich eine deutsche Verfassung denken, ähnlich der, welche einst in der Frankfurter Paulskirche gezimmert wurde<sup>13</sup>."

Auf den „obrigkeitlichen“ Charakter Deutschlands, der es im Vergleich zu seinen Feinden belaste und seine Stellung bei Friedensvorschlägen erschwere, machte Hugo Preuß in seinem Buche „Das deutsche Volk und die Politik“ aufmerksam<sup>14</sup>. Das Verfassungswerk von 1849 sei gescheitert, da die monarchische Bundesstaatsverfassung der Paulskirche und das ihr innewohnende korporativ-nationalstaatliche Prinzip unvereinbar mit dem dynastisch-obrigkeitlichen Prinzip des deutschen Landesfürstentums gewesen sei. Das erste deutsche Parlament habe keinen Vergleich zu scheuen mit anderen Parlamenten. Die

---

11) S. 51.

12) Parlament und Regierung im Deutschen Reich, Vortrag, gehalten in der Wiener Juristischen Gesellschaft am 13. März 1918.

13) A. a. O. S. 16.

14) Jena 1915.

Auf Preuß wird die Antithese „Obrigkeitsstaat — Volksstaat“ zurückgeführt; vgl. Hedwig Hintze in der Einleitung zu „Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa“, Berlin 1927. Da diese Formel sich schlagwortartig verbreitete, warnte Dr. Theodor Heuß 1918 mit Recht: „Wovor wir uns hüten müssen, ist, die an sich glückliche Formel vom „Obrigkeitsstaat und Volksstaat“ nicht im Bereich der Schlagworte versanden zu lassen; denn wir übersehen sonst zu leicht, daß der Begriff der Obrigkeit nicht die Eigentümlichkeit eines bestimmten, sondern jeden Staates ist, und daß wir in den niederen und mittleren Sphären des öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftslebens mehr „volksstaatliche“ Selbstverwaltung besitzen als solche Staaten, deren Spitze deutlicher den Ansprüchen formaler Demokratie genügt.“ (Die Bundesstaaten und das Reich, Der deutsche Volksstaat, Heft III, Seite 39/40.)

Grundrechte von 1848 könnten noch für unsere künftige Entwicklung „eine Fundgrube praktisch fruchtbarer Richtlinien“ sein<sup>15</sup>.

Die Bismarcksche Reichsverfassung ist Preuß geradezu die Umkehrung der Ideen von 1848/49; denn anstatt zu einem Volksstaat zu kommen, habe sie den Obrigkeitsstaat befestigt. Nicht der feindlichen Propaganda wegen, sondern um selbst im Innern festeren Halt zu haben, müsse auch Deutschland Reformen vornehmen. Das Kaisertum müsse sich dem modernen Staate anpassen und nicht versuchen, rückwärts zu schreiten. Demokratie und Kaisertum sollten sich durchdringen; dieses würde nur gewinnen, wenn auch das Volk die ganze Last der Außenpolitik mittragen hülfe. Zwar erscheine es dem dynastisch-monarchischen Element als Verminderung seiner Macht, „aber,“ so lesen wir 1917 in seinen Abänderungsvorschlägen zur Reichsverfassung, „hält es um deswillen fest an der Obrigkeitsstruktur und an den sie allein noch stützenden alten sozialen Mächten, so verbündet es sich mit ihnen in dieser Entscheidungsstunde auf Gedeih und Verderb. Und die Zeichen der Zeit deuten auf Verderb<sup>16</sup>.“ Der obrigkeitliche Charakter müsse jetzt überwunden werden und in den allgemeinen Strom der modernen politischen Entwicklung eingelenkt werden. Nicht Einzelreformen, sondern jetzt „kann es sich nur noch um einen fundamentalen Systemwechsel handeln, der sich in völlig unzweideutigen und unzweifelhaften aller Welt drinnen und draußen klar in die Augen springenden Staatshandlungen bekundet<sup>17</sup>.“ Diese Worte sind der Denkschrift zu seinen konkreten Aenderungsvorschlägen entnommen, die aber nur einer kleinen Zahl von amtlichen Stellen und Freunden vorgelegt wurde und einen praktischen Einfluß nicht gehabt hat, denn das allgemeine Interesse war außenpolitischen Vorgängen zugewandt, und die Erweiterung des Bismarckschen Verfassungssystems wohl auch geistig bei Regierung und Volk noch nicht so weit vorbereitet. Von um so größerer Bedeutung ist sie aber mit ihren Ver-

---

15) Das deutsche Volk und die Politik, S. 133.

16) Staat, Recht und Freiheit, S. 296.

17) A. a. O. S. 296.

fassungsvorschlägen für unser Thema; auf Schritt und Tritt läßt sich an ihr die Nachwirkung der Paulskirchenverfassung nachweisen; man kann deutlich erkennen, wie Preuß sich mit ihren Gedanken auseinandersetzt, um sie als „praktisch fruchtbare Richtlinien“ heranzuziehen.

Die Voraussetzungen für die Ueberwindung des Obrigkeitssystems, „das letzten Endes in der kunstreich von der Verfassung konstruierten und zugleich verdeckten Herrschaft der preußischen Obrigkeitsregierung über das Reich verankert ist<sup>18</sup>,“ sind die Einheitlichkeit einer wirklich verantwortlichen politischen Leitung im Reich und in Preußen, die Parallelität beider Regierungen, sowie der Bildung des deutschen und preußischen Parlamentes. Damit verbunden ist eine Einschränkung der partikularistischen Elemente der Reichsverfassung, besonders auch eine Aenderung der Natur des Bundesrates. „Die Einbuße, die auch die anderen Einzelstaaten dabei empfinden mögen, muß ihnen erträglich scheinen als das einzige Mittel, um die Herrschaft des preußischen Partikularismus über sie zu lösen.“ Zur Erreichung dieser Ziele nimmt Preuß sich die Paulskirchenverfassung zum Vorbild. Was jene Generation heißen Herzens für Deutschland zu schaffen versucht, das will er jetzt in später, zu später Stunde nachholen. „Wäre es damals möglich gewesen, auf jener Bahn fortzuschreiten, so wären uns manche harten Erfahrungen der Gegenwart erspart geblieben. Was damals nicht möglich war, ist heute notwendig . . .“ und „wenn die hier gemachten Vorschläge in manchen Punkten an die Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche anklingen, so ist das nicht Zufall, sondern innere Logik.“<sup>19</sup>

Die Abänderungsvorschläge von Hugo Preuß zur Reichsverfassung wollten dem Reich folgende Gestalt geben:

Wie auch nach den Bestimmungen der Paulskirche, soll das Reich von sich aus monarchischen Charakter haben, daher bestimmt er: Die Kaiserwürde ist erblich in dem Mannestamm des preußischen Königshauses nach dem Rechte der

---

18) Staat, Recht und Freiheit, S. 297 ff.

19) A. a. O. S. 298; vgl. im folgenden den Text dieser in Staat, Recht und Freiheit abgedruckten Vorschläge, in dem diese Anklänge deutlich festzustellen sind (S. 298 ff.).



Erstgeburt und agnatischen Linealfolge<sup>20</sup>. Der Kaiser ist unverletzlich<sup>21</sup>. Er ernennt den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister und entläßt sie. Alle seine zivilen und militärischen Regierungsakte bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Ressortministers, der damit die Verantwortung übernimmt. Der Kaiser vertritt das Reich völkerrechtlich, beglaubigt und empfängt die Gesandten, beruft, eröffnet, vertagt und schließt den Reichstag. Ueber Krieg und Frieden, Bündnisse und andere Verträge mit Staaten kann er nur mit Genehmigung von Reichstag und Reichsrat — so nennt Preuß die Behörde, die er für den Bundesrat setzt — bestimmen. Nach der bisherigen Verfassung war die Zustimmung des Bundesrates nur zu einem Angriffskriege des Reichs erforderlich<sup>22</sup>. Dem Kaiser liegt auch die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze ob, er hat auch das Recht des Gesetzesvorschlags. Reichskanzler und Reichsminister müssen zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Reichstages haben; denn es heißt: Der Reichskanzler und jeder Reichsminister muß seine Entlassung nehmen, wenn der Reichstag durch einen gegen ihn gerichteten Mehrheitsbeschluß ihm sein Mißtrauen ausspricht. Bleibt er trotzdem im Amte, so unterliegt er der Anklage wegen Verfassungsverletzung. Die Mitglieder der Reichsregierung können im Reichstag erscheinen und müssen auf Verlangen gehört werden; ebenso können Reichsrat und Reichstag ihre Gegenwart verlangen. Nach diesen Vorschlägen ist es auch Abgeordneten möglich, Reichskanzler, Minister und Staatssekretäre im Reich und den Einzelstaaten zu werden.

Vergleicht man hiermit die Organisation, wie sie die Paulskirchenverfassung vorsah, so wird man keine großen Unterschiede finden. Auch nach dieser Verfassung steht ein erblicher Kaiser an der Spitze<sup>23</sup>, er ist unverletzlich und übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche, von ihm ernannte Minister aus<sup>24</sup>, die für seine Regierungshandlungen durch Gegenzeichnung

---

20) Vgl. § 69 der Verfassung von 1849.

21) Vgl. § 73 a. a. O.

22) Art. XI. der Bismarckverfassung.

23) § 68—70.

24) § 73.

die Verantwortung übernehmen<sup>25</sup>. Auch er hat die völkerrechtliche Vertretung, beglaubigt und empfängt Gesandte<sup>26</sup>, er hat das Recht, den Reichstag zu berufen, zu vertagen, zu schließen und aufzulösen<sup>27</sup>. Das Recht über Krieg und Frieden gibt ihm die Frankfurter Verfassung gleichfalls<sup>28</sup>, ja, sie überträgt der Reichsgewalt ausschließlich die Entscheidung darüber<sup>29</sup>. Dagegen ist ein Reichtagsbeschluß erforderlich bei völkerrechtlichen Verträgen, insofern sie das Reich belasten<sup>30</sup>. Auch der Kaiser der Paulskirche hat das Recht des Gesetzesvorschlages<sup>31</sup>; er verkündigt die Reichsgesetze und erläßt die zur Vollziehung derselben nötigen Anordnungen<sup>32</sup>.

Die Reichsregierung kennt nach der Paulskirchenverfassung keinen Reichskanzler; wir hören nur, daß die Minister vom Kaiser ernannt und entlassen werden<sup>33</sup> und daß sie verantwortlich sind<sup>34</sup>. Aber wem sie verantwortlich sind und wann sie entlassen werden müssen, ob das Ministerium kollegialisch gegliedert sein soll oder nicht, darüber erfahren wir nichts; denn über die Verantwortlichkeit sollte ein besonderes Gesetz erlassen werden<sup>35</sup>. Für die Teilnahme der Minister an den Verhandlungen des Reichstages, über ihre Verpflichtung, auf Verlangen dort zu erscheinen, sehen die Aenderungsvorschläge von Preuß und der Entwurf von 1849 eine gleiche Regelung vor<sup>36</sup>.

Die Volksvertretung wird gebildet durch Reichsrat und Reichstag, wie 1849 durch Staatenhaus und Volkshaus.

Das Meisterstück der alten Bismarckschen Reichsverfassung, der Bundesrat, der so geschickt den föderalistischen Anforderungen genügte, wird bei Preuß aus einem Hause der verbün-

---

25) § 74.

26) § 75.

27) § 79 und § 109.

28) § 76.

29) § 10.

30) § 102.

31) § 80.

32) § 80.

33) § 73.

34) § 74.

35) § 192.

36) § 121, § 122.

deten Regierungen zu einer Vertretung der Einzelstaaten. Das Vorbild der Paulskirche wird hier deutlich; denn sie sagt: Das Staatenhaus wird gebildet aus den Vertretern der deutschen Staaten<sup>37</sup>; diesem Gremium gibt er die Bezeichnung Reichsrat. Daß die Mitglieder des Reichsrates nicht an Instruktionen gebunden sind, ist ebenfalls mit der Paulskirchenverfassung übereinstimmend, nur die Art ihrer Bestellung ist abweichend. „Sie zum Teil von den Regierungen, zum Teil von den Volksvertretungen bestellen zu lassen, wie es die Verfassung der Paulskirche wollte, ist schon damals als unbefriedigende Lösung empfunden worden.“<sup>38</sup> Denn sie befriedigte 1848 weder die föderalistischen Interessen, die Bestellung der Mitglieder durch die Regierungen forderten, noch die demokratischen Wünsche, die allein für Volkswahl waren. Das Ansehen der Regierungen aber war so gesunken, daß eine Besetzung des Staatenhauses durch Regierungsvertreter sofort sein Vertrauen vernichtet hätte<sup>39</sup>; denn die Deputierten der Regierungen würden immer verdächtig erscheinen<sup>40</sup>. Andererseits durften die Regierungen nicht gänzlich ausgeschaltet werden, wie Wigard und Ahrens im Verfassungsausschuß Ernennung der Vertreter nur durch die Volksvertretung forderten<sup>41</sup>, und ob nun in einem Hause gemischt beide Kategorien von Abgeordneten zusammen ersprießliche Arbeit leisten würden, schien auch zweifelhaft<sup>42</sup>. Das gemischte System, zu dem sich der Verfassungsausschuß bekannte, fand in der Verfassung von 1849 Aufnahme<sup>43</sup>.

Dagegen regte Preuß an: Aus je drei Vertretern, die der Regierung von der Volksvertretung vorgeschlagen werden, ernannt die Regierung einen auf 10 Jahre. In etwas anderem Zusammenhange brachte 1848 ein Minoritätserachten zur ersten Lesung eine ähnliche Ordnung zum Vorschlag: Die eine Hälfte

---

37) § 86.

38) Staat, Recht und Freiheit, S. 306.

39) v. Mühlfeldt, Droysen-Hübner, S. 163.

40) Ahrens, Droysen-Hübner, S. 164.

41) Wigard, Droysen-Hübner, S. 163; ebd. auch Ahrens.

42) Mittermaier, a. a. O. S. 164.

43) Vgl. Entwurf des Verfassungsausschusses zum Abschnitt Reichstag. a. a. O., S. 683 ff. § 4.



der Mitglieder des Staatenhauses solle durch die Volksvertretung gewählt, die andere Hälfte in der Weise berufen werden, daß die Volksvertretung drei Kandidaten vorschläge, aus denen die Regierung wählen solle<sup>44</sup>. Ueber die Erneuerung, wie sie der Paulskirchenentwurf plant<sup>45</sup>, sagt Preuß nichts; die Mitglieder seines Reichsrates können vor Ablauf der zehn Jahre nur unter Zustimmung der Volksvertretung von ihrer Regierung abberufen werden. Im übrigen ist der Reichsrat ein parlamentarisches Haus, wählt sich seinen Vorsitzenden selbst<sup>46</sup>, hat ein Anklagerecht dem Reichskanzler und den Reichsministern gegenüber und hat ferner das Recht des Gesetzesvorschlages<sup>47</sup>. Abgesehen also von der Berufung seiner Mitglieder ist der Reichsrat dem Staatenhausgedanken nachgebildet; vom alten Bundesrat übernimmt Preuß die Stimmenverteilung, die er um die drei Stimmen Elsaß-Lothringens vermehrt. Der Reichsrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und -einrichtungen, über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortreten. Internationale Verträge sind ihm vor Abschluß der Verhandlungen zur Begutachtung vorzulegen; seiner Zustimmung bedarf auch die Ernennung der diplomatischen Vertreter im Ausland; er hat Vorschlagsrecht für die Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts, des Reichsmilitärgerichts, des Reichsamts für das Heimatwesen und der Reichsbehörden, bei deren Bestellung bisher der Bundesrat mitwirkte; für Auflösung des Reichstages durch den Kaiser hat der Reichsrat seine Zustimmung zu geben.

Den Reichstag fügte Preuß organisch in die Verfassung ein: er wird nach dem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht mit geheimer Abstimmung gewählt und regelt seinen Geschäftsgang selbst<sup>48</sup>. Er hat das Recht der Prüfung der Legitimation<sup>49</sup>,

---

44) 1848 Bd. 6, S. 4041.

45) § 92.

46) § 110 der Paulskirchenverfassung.

47) § 99.

48) § 116.

49) Vgl. § 112 d. Paulskirchenverfassung.

der Ministeranklage<sup>50</sup>, sowie des Gesetzesvorschlags<sup>51</sup>; seine Sitzungen sind öffentlich<sup>52</sup>; seine Mitglieder haben das Recht der Zeugnisverweigerung, der parlamentarischen Immunität<sup>53</sup>, auch sollen sie nicht an Instruktionen gebunden sein<sup>54</sup>. Der Reichstag ist also mit denselben Vollmachten ausgestattet wie das Volkshaus von 1849.

Beide Häuser, Reichsrat und Reichstag, haben die Befugnis, Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen mit dem Rechte, unter Mitwirkung richterlicher Beamter Zeugen eidlich zu vernehmen, die Reichs- und Staatsbehörden zu requirieren, deren Akten einzusehen und auch öffentlich kontradiktorisch zu verhandeln. Solche Kommissionen können auch gemeinschaftlich vom Reichsrat und vom Reichstag eingesetzt werden; es ist das Enqueterrecht, das auch die Paulskirchenverfassung jedem Hause erteilt<sup>55</sup>.

Die Organisation der Gesetzgebung ist auf die Heraushebung des Reiches und seiner Organe über die Einzelstaaten bedacht. Vorschlagsrecht bei der Reichsgesetzgebung haben Kaiser, Reichsrat und Reichstag wie 1849 Kaiser, Staatenhaus und Volkshaus. Gesetzesvorschläge, die durch einen der gesetzgebenden Faktoren verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder eingebracht werden. Zu einem Gesetz ist die Uebereinstimmung dieser drei Faktoren notwendig; während 1849 der Kaiser suspensives Veto hatte<sup>56</sup>, kam schon durch Uebereinstimmung von Staatenhaus und Volkshaus ein Reichstagsbeschluß gültig zustande<sup>57</sup>. In den Aenderungsvorschlägen ist also die Stellung des Kaisers stärker, denn er hat absolutes Veto; die unitarische Tendenz tritt hervor, wenn Preuß dem Reichsrat dagegen nur suspensives Veto gibt;

---

50) § 99.

51) § 99.

52) § 111.

53) § 117, § 120.

54) § 96.

55) § 99.

56) § 101.

57) § 100.

denn die Zustimmung des Reichsrates ist dann nicht erforderlich, wenn ein Gesetzentwurf vom Reichstag dreimal unverändert angenommen wird. Damit wird der Reichsgedanke gestärkt, während die partikularen Gewalten geschwächt werden.

Eine Verfassungsänderung verlangt zunächst einen übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Reichsrat und Reichstag. Aber erst nach Neuwahl des Reichstages ist sie im Wege der Reichsgesetzgebung vorzunehmen. Eine Zweidrittelmehrheit im Reichsrat ist nötig, wenn es sich um Verfassungsbestimmungen handelt, durch welche bestimmte Rechte einzelner Staaten in ihrem Verhältnis zum Reich festgestellt sind. Die Reichsgesetzgebung vollzieht sich also in anderen Bahnen, als wie sie vom Frankfurter Entwurf gezeigt wurden. Abgesehen von den Unterschieden, auf die wir schon aufmerksam machten, ist auch für den Fall der Verfassungsänderung in dem Entwurf von 1849 eine andere Regelung vorgesehen<sup>58</sup>.

Das Vorbild der Paulskirche wäre nur unvollkommen gewesen, wenn Preuß nicht die Grundrechte mitaufgenommen hätte. Allerdings brachte er nur eine Auswahl aus ihnen, und zwar die wesentlichsten Bestimmungen. Bei den folgenden ist der Ursprung aus den 48er Grundrechten besonders deutlich:

1. Jeder Deutsche hat volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Ueberzeugung oder seine Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft zu offenbaren. Die Frage danach in amtlichen Registern, Listen, Urkunden, Personalpapieren u. dgl., sowie bei gerichtlichen Vernehmungen ist verboten.
2. Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit gezwungen werden.
3. Jede Religionsgemeinschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheit selbständig, bleibt aber den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen. Keine Religionsgesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat, es besteht weder für das Reich noch für einen Einzelstaat eine Staatskirche.
4. Die fremdsprachlichen Volksteile innerhalb des Reichs dürfen durch Gesetzgebung und Verwaltung in der ihnen

---

58) vgl. § 196.

eigenen volkstümlichen Entwicklung nicht beeinträchtigt werden; namentlich nicht beim Gebrauch ihrer Muttersprache im Unterricht, innerer Verwaltung und Rechtspflege innerhalb der von ihnen bewohnten Landesteile.

8. Die Familienfideikommisse sind aufzuheben<sup>59</sup>.

Zu dem Artikel 4<sup>60</sup> der Bismarckverfassung fügt er noch allgemeine Bestimmungen über das Volksschulwesen hinzu, denn „das Volksschulwesen ist von zu grundlegender Bedeutung für das moderne Staatsleben, als daß ein Nationalstaat weiter wie das Reich bisher darauf verzichten könnte, wenigstens die normativen Rechtsgrundlagen von sich aus zu bestimmen,“<sup>61</sup> wie auch die Paulskirche sich eingehend mit dieser Materie befaßte<sup>62</sup>.

Nach der Verfassung von 1849 konnten die Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht zeitweise außer Kraft gesetzt werden; doch waren dafür gewisse besondere Formen vorgesehen.

1. Die Verfügung muß in jedem Falle von dem Gesamtministerium des Reiches oder des Einzelstaates ausgehen;
2. Das Ministerium des Reiches hat die Zustimmung des Reichstages, das Ministerium des Einzelstaates die des Landtages, wenn dieselben zur Zeit versammelt sind, sofort einzuholen. Wenn dieselben nicht versammelt sind, so darf die Verfügung nicht länger als 14 Tage dauern, ohne daß

---

59) Zu Nr. 1. § 144; der letzte Satz geht wohl zu weit. Die Weimarer Verfassung (Artikel 136) ist nicht so rigoros.

Zu Nr. 2 vgl. § 148.

Zu Nr. 3 vgl. § 147.

Zu Nr. 4 vgl. § 188.

Zu Nr. 8 vgl. § 170.

Obige Numerierung der Grundrechtsartikel ist den Preuß'schen Vorschlägen entnommen.

60) Artikel IV der Bismarckverfassung: Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten: 1. Die Bestimmungen über Freizügigkeit usw. (die betreffenden Angelegenheiten werden aufgezählt). Dazu nimmt Preuß die obige Bestimmung als Zusatz 17.

61) Staat, Recht und Freiheit, S. 301—302.

62) Vgl. § 153—157 d. Paulskirchenverf.



dieselben zusammenberufen und die getroffenen Maßregeln zu ihrer Genehmigung vorgelegt werden<sup>63</sup>.

Was damit erreicht werden sollte, war, daß im Falle eines Krieges oder Aufruhrs der Reichstag oder die ihm verantwortliche Regierung nie den Einfluß über die getroffenen Maßnahmen verlor, und so sieht auch Preuß vor, daß bei Abweichung vom ordentlichen Rechtszustand durch keine Anordnung die oberste Leitung der außerordentlichen Maßnahmen der dem Reichstage verantwortlichen Reichsregierung entzogen werden dürfe. Ist der Reichstag nicht versammelt, so kann der Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vorläufig Bestimmungen treffen, der Reichstag muß dann aber sofort berufen werden.

Die Verfassungen der Einzelstaaten und ihre Wahlgesetze sollen nach den Preuß'schen Vorschlägen durch das Reich gewährleistet werden. Dazu sind sie binnen Jahresfrist einzuweisen; geschieht das nicht, oder ist über die Voraussetzung der Gewährleistung mit dem betreffenden Einzelstaat eine Einigung nicht zu erzielen, so gilt die reichsgesetzliche Regelung, bis das erreicht ist. Normen für die Gewährleistung sind, daß jeder deutsche Staat eine Verfassung mit Volksvertretung haben soll, die entscheidende Stimme bei Gesetzgebung und Besteuerung hat; ihr sind auch die Minister verantwortlich. Ferner sollen die einzelstaatlichen Verfassungen die Grundsätze über die Gemeindeverfassung enthalten mit der Maßgabe, daß den Gemeinden die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter zusteht, sowie die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates. Jedes bewohnte Grundstück muß einem Gemeindeverband angehören<sup>64</sup>. Dasselbe wurde 1849 bestimmt.

---

63) Vgl. § 197.

64) An diesem Beispiel soll auch die zum Teil wörtliche Uebereinstimmung gezeigt werden. Die Reichsverfassung von 1849 bestimmt: In § 186: Jeder deutsche Staat soll eine **Verfassung** mit Volksvertretung haben. Die Minister sind der Volksvertretung verantwortlich.

In § 187: Die Volksvertretung hat eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung, bei der Besteuerung, bei der Ordnung des Staatshaushaltes . . .

Wörtliche Anklänge an die Paulskirchenverfassung sind vorhanden. Das Reich, dessen Grundriß Preuß somit entworfen hatte, hätte seiner ganzen Anlage nach große Aehnlichkeit mit dem Werk der Frankfurter Nationalversammlung gehabt. Der Zeitpunkt der Verwirklichung der 48er Verfassungsideen war aber noch nicht da.

Während der schon im Gang befindlichen Umbildung der Bismarckverfassung unter der Prinz Max-Regierung wies Hugo Preuß am 26. Oktober 1918 noch einmal in der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung auf die Vorgänge in der deutschen Geschichte hin, an die bei der Parlamentarisierung angeknüpft werden konnte: unter zeitgemäßer Fort- und Umbildung an den Steinschen Reformplan und an das Werk der Frankfurter Paulskirche und seine Ausstrahlungen<sup>65</sup>. Am 28. Oktober 1918 suchte man noch in diese Bahn einzulenken, aber da war es schon zu spät. Die beginnende Auflösung machte auch diese Maßnahmen illusorisch, alles wurde in das Chaos der Niederlage herabgerissen. Der Rat der Volksbeauftragten stellte sich an die Spitze und erließ am 12. November einen Aufruf, in dem er die Verwirklichung des sozialistischen Programms verhiess; in demselben Aufruf wurde auch die Wahl einer Nationalversammlung angekündigt, wie es schon die letzte Proklamation der Regierung des Prinzen Max von Baden vorgesehen hatte. Am 16. November wurde Hugo Preuß zum Staatssekretär ernannt. Es gelang ihm, den 19. Januar als Wahltag für die Nationalversammlung durchzusetzen; die Wahl fand statt, und damit begann die Revolution in eine neue gesetzliche Phase überzugehen; die Vorarbeiten zum Verfassungswerk hatten bereits angefangen.

---

In § 184: Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung: a) Die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter; b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates;

In § 185: Jedes Grundstück soll einem Gemeindeverband angehören.

65) Nr. 549.

## II. Die Vorarbeiten zum Weimarer Verfassungswerk und der Frankfurter Verfassungsentwurf.

### *1. Allgemein-gedankliche Vorarbeiten.*

Der kommenden Nationalversammlung mußte gedanklich der Boden bereitet werden. Die große Zahl der Verfassungsvorentwürfe<sup>1</sup> beweist, daß in allen Gegenden Deutschlands Anteil an den Geschehnissen genommen wurde. So kam auch bald eine verfassungspolitische Debatte in Schwung, in der die Reichsverfassung von 1849 zum mindesten Objekt der Auseinandersetzung, aber auch oft Ziel der geforderten Verfassungsentwicklung war. Am 23. November 1918 brachte die Frankfurter Zeitung einen Aufruf zur Besonnenheit mit folgender Notiz<sup>2</sup>: „Der folgende Aufruf, der vom Fünfzigerausschuß des Vorparlaments in Frankfurt am 6. April 1848 erlassen wurde, dürfte heute besser denn je verstanden werden. Er wurde damals zur Beschwichtigung der in einzelnen Landesteilen Süddeutschlands entstandenen Unruhen erlassen. So zeigte sich in Südbaden das Bestreben, die republikanische Regierungsform mit den Waffen zu erzwingen, und auch im Württembergischen, im Odenwalde, in Bayern (in den fränkischen Kreisen), in Kurhessen brachen Aufstände des Landvolks gegen Standesherrn und Behörden los, und die Bewegung nahm einen so drohenden Charakter an, daß man die Wiederkehr des Bauernkrieges befürchtete.“ In anderen Zeitungen erschienen in den Novembertagen 1918 ähnliche Artikel; die Paulskirche war plötzlich aus historischer Vergangenheit zu starker Gegenwartsbedeutung erhoben.

---

1) Vgl. S. 118.

2) Frankfurter Zeitung vom 23. Nov. 1918, Nr. 325.

Besonders waren es aber die gelehrten Kreise, die die 48er Ideen an die Revolution von 1918 heranbrachten. Der verstorbene Berliner Historiker Hans Delbrück, der in „Krieg und Politik“<sup>3</sup> die Ereignisse des Krieges darstellte und mit seinen Gedanken begleitete, wies im November 1918 darauf hin, daß das neue Staatswesen den historischen Zusammenhang mit dem alten nicht verlieren dürfe. Indem die neue Republik den starken sozialen Gedanken der Monarchie übernehme und ausbaue, und indem sie, so sehr sie sich auch bemühe, ideologisch neu aufzubauen, doch an die 48er Vergangenheit anknüpfen werde — sie übernimmt den großdeutschen Gedanken —, werde auch sie sich dem historischen Rahmen einfügen. „Manches Halbvergessene aus den Verfassungsideen der Paulskirche lebt wieder auf.“ Das soziale und finanzielle Bedürfnis werde eine schärfere Zentralisierung erfordern; im Volke jedoch sei ein „Aufleben föderalistischer Strebungen“ zu bemerken. Zu den Belastungen, die Deutschland schon habe — er denkt an die Zersplitterung der Parteien, an die unitarisch-föderalistische Spannung —, werde der Anschluß Deutsch-Oesterreichs, so sehr er auch das nationale Gefühl befriedige, noch hinzukommen. Preußen werde, wie Gagern es schon 1848 wollte, in seine Provinzen zerlegt werden müssen.

Wie hier Delbrück, so zeigte auch Hermann Oncken Ende November zunächst nur eine Perspektive der künftigen Entwicklung<sup>4</sup>.

Er sieht für das Verfassungswerk nur dann Erfolg, wenn die Nationalversammlung eine Exekutive schaffen könne, die mächtig genug sei, die Gesetze durchzuführen. Gegenüber 1848, wo es sich vorwiegend um die politische Ordnung handelte, sei 1918 der Schwerpunkt in das Soziale gerückt. Bezüglich der großdeutschen Frage weist er darauf hin, daß 1848 „konsequent und durchführbar“ nur das Großdeutschum der Republikaner war, die Oesterreich auflösen und dann die Deutschen zu uns herüberholen wollten. Die Polenfrage werde auch wieder aktuell werden; die Erinnerung an die Rede Wilhelm Jordans vom

---

3) „Krieg und Politik“, III, S. 220 ff.

4) Die deutsche Nationalversammlung, 1848 und 1919, Recht und Wirtschaft, 1919 Nr. 1.



24. Juli 1848 für das Deutschtum in der Ostmark steigt auf. Die Staatsform sei diesmal durch die Revolution entschieden, doch werde das Problem Unitarismus und Föderalismus wieder aufleben. Ueber die Einordnung Preußens in den neuen Staat enthält er sich eines Urteils; er erwähnt nur, daß man schon 1848 an eine Flurbereinigung in Thüringen gedacht habe; 1918 sei auch schon die Gründung einer Republik Oldenburg erwähnt worden. Sonst werde in der Nationalversammlung das Verhältnis von Staat und Kirche neu geregelt werden müssen; Oncken erinnert hierbei an die Reden von Radowitz und von Karl Vogt in der Frankfurter Paulskirche. „Die soziale Basis der Nationalversammlung von 1919 hat mit der von 1848 nichts mehr gemein.“

Diese Ausführungen, die sich darauf beschränken, nur allgemeine Linien und Vergleiche zu ziehen, spiegeln so recht die Unsicherheit der Verhältnisse von 1918 wider. Die eigentliche Verfassungsdiskussion wurde von Max Weber in der Frankfurter Zeitung am 22. November 1918 eingeleitet und in vier bedeutungsvollen und aufsehenerregenden Artikeln bis zum 5. Dezember fortgeführt<sup>5)</sup>. Schon während des Krieges hatte er die politische Entwicklung mit zuweilen harter Kritik verfolgt und eine Parlamentarisierung gewünscht. Jetzt im Prinzip zwar noch Anhänger der parlamentarischen Monarchie, sah er die Republik als den einzigen Ausweg aus dem Chaos an. Eine unitarische Lösung würde ihm sympathischer gewesen sein, aber er erkannte sehr wohl, daß die innerdeutschen Verhältnisse eine so straffe Organisation noch nicht erlaubten. Auf jeden Fall mußte die hegemoniale großpreußische Struktur des Reiches beseitigt werden. Mit der Möglichkeit der Bundesratslösung rechnend, bekannte er sich zu einem Staatenhaussystem, das jedoch nicht nach dem 48er Prinzip zusammengesetzt werden sollte. Seine Mandate sollten nach verbessertem Bundesratsprinzip verteilt werden — die Zwergstaaten wollte er streichen — und alle Rechte der Präsidialstimme wegfallen. Ein Staaten-

---

5) Frankfurter Zeitung vom 22. November, Nr. 324; 24. November, Nr. 326; 28. November, Nr. 330; 30. November, Nr. 332; 5. Dezember, Nr. 337.

haus nach dem Repräsentativsystem der Paulskirche hätte noch einen besonderen föderalistischen Körper bedingt — man denke an den Reichsrat der Paulskirche —, und dem wollte er entgegen. Diese Gedanken Max Webers zeigen, wie auch seine politischen Schriften überhaupt, einen starken realpolitischen Einschlag. In zutreffender Abschätzung der politischen Kräfte konnte er wegbereitend die Möglichkeiten einer künftigen Staatsbildung zeigen; und wenn er in der Professorenkonferenz vom 9. bis 12. Dezember 1918 in Berlin, zu der Hugo Preuß geladen hatte, eine Anlehnung an 1849 befürwortete, so geschah es doch unter gleichzeitiger Betonung, daß er an einen Zerfall Preußens nicht glaubte. Da seine Vorschläge mehr von staatspolitischen und wirtschaftlichen Erwägungen diktiert waren, hielten sie sich nicht bei historischen Erinnerungen auf.

Dagegen schrieb der Göttinger Professor Paul Darmstaedter auf 1848 zurückschauend in der Hilfe<sup>6</sup>, es sei zwar unter den gegebenen Verhältnissen nur ein Bundesstaat möglich, aber — wie 1848 — werde Preußen aufgelöst werden, indem seine Provinzen zu Bundesstaaten würden. Er trat auch für den Staatenhausgedanken bei eventueller Wahl der Mitglieder durch die Landtage ein. „Wie in der Reichsverfassung von 1848 müßten alle Standesvorrechte (Adel) und alle Titel, die nicht mit einem Amt verbunden sind, aufgehoben werden.“

Auf den Bundesstaat legte auch der vom nationalliberalen Boden herkommende Leipziger Historiker Erich Brandenburg<sup>7</sup>, dessen wissenschaftliche Arbeiten mehrfach die Jahre 1848/49 berührt haben, seine Prognose an; jedoch würde der Einheitsgedanke zur schärferen Ausprägung gelangen. Die Kompetenz des Reiches müsse über den bisherigen Rahmen erweitert werden. „Alle sogenannten Reservatrechte, alle Sonderbestimmungen zugunsten einzelner Reichsglieder müssen fortfallen.“ Nach dem Vorgang der Frankfurter Verfassung trat er für ein Zweikammersystem ein; denn neben dem Hause, das durch allgemeine, gleiche Wahlen berufen würde, müsse ein anderes

---

6) Hilfe, Nr. 49, 5. Dez. 1918.

7) Erich Brandenburg, Wie gestalten wir unsere künftige Reichsverfassung?, Leipzig 1919.

stehen, in dem die verschiedenartige Gliederung des Volkes zum Ausdruck kommt. Die Einzelstaaten mußten vertreten sein, aber nicht in einer bundesrätlichen Verwaltungsbehörde, sondern was Brandenburg vorschlug, war ein Staatenhaus nach dem Muster der Frankfurter Verfassung, dessen Mitglieder von den Volksvertretungen gewählt werden, wobei auf je 500 000 Einwohner ein Mitglied kommt; sie sind an Aufträge nicht gebunden. Staatenhaus und Volkshaus zusammen bilden analog 1848 den Reichstag. Ein Reichsgesetz erfordert die Uebereinstimmung beider Häuser. Sie können Ausschüsse einsetzen zur Ueberwachung der äußeren Politik und Verwaltung. Uebereinstimmend mit der Verfassung von 1849 ist auch, daß zum Staatenhaus nur wählbar ist, wer das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat<sup>8</sup>. Dazu verlangte Brandenburg noch, daß der Betreffende vorher zwei Jahre in einem Kommunal- oder Staatsamt tätig war. Neben dem Präsidenten, der vom Gesamtvolk gewählt wird, sah er noch einen Vizepräsidenten vor, der den Vorsitz im Staatenhaus führen sollte. Die Stellung des Ministeriums ordnete er konstitutionell, also nicht parlamentarisch; denn „als Haupt der Regierung muß der Präsident alle Rechte haben, die in einem monarchischen Staat dem Herrscher zustehen.“<sup>9</sup> Brandenburg gab ihm persönliche Verantwortung; der Präsident sollte seine Helfer selbst ernennen und entlassen können. Hier ist der Zusammenhang mit der nationalliberalen Ideologie offenbar, indem das Ministerium nicht der Mehrheit des Parlaments entnommen zu werden braucht, und der Präsident nicht nur auf Repräsentation beschränkt ist.

Für Verfassungsstreitigkeiten plante er einen obersten Gerichtshof, der bei der Auslegung der Verfassung, bei der Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten als oberste juristische Instanz wirkte. Für Verfassungsänderungen mußte in jedem der beiden Häuser Zweidrittelmehrheit vorhanden sein, also wie 1849<sup>10</sup>; dazu sah er eventuell noch die Zustimmung der Mehrzahl der einzelstaatlichen Landtage vor. Die Grundrechte

---

8) Vgl. § 91 der Reichsverfassung von 1849.

9) Brandenburg, a. a. O., S. 33.

10) § 196,3 der Frankfurter Verfassung.

— er überschrieb diesen Abschnitt in liberalem Sinne mit „Die Grenzen der Staatsgewalt“ — brachte er in Anlehnung an die von 1848.

Um den 20. November herum hatte auch Friedrich Meinecke seine Ansichten niedergeschrieben<sup>11)</sup>. Gerade von ihm durfte eine Äußerung erwartet werden, hatte er doch der Entwicklung der preußisch-deutschen Frage im 19. und 20. Jahrhundert ausführliche Untersuchungen gewidmet und das Ringen zwischen den zwei Mächten aufgezeigt, die sich anzogen und abstießen und doch nicht voneinander loskamen: zwischen dem mächtigen Streben zur nationalstaatlichen Einheit und dem preußisch-dynastischen Prinzip. Schon in der ersten Auflage seines Werkes „Weltbürgertum und Nationalstaat“ bemerkte Meinecke, daß der militärische Charakter der Reichsgründung nicht dauernd bleiben könne. Indem das Reich eine eigene Wehrmacht und eigene Finanzen erhielte, könne man von der großpreußisch-hegemonialen Basis zur deutschen wechseln. Noch einmal während des Krieges betonte er, daß dem großpreußischen System einige überflüssige Ecken und Kanten weggehobelt werden müßten; er dachte hierbei wohl an die hegemoniale Stellung Preußens und die Wahlrechtsfrage.

Nach der Revolution bewegte auch ihn der Gedanke, an welche Vorgänge in der deutschen Geschichte ideell beim Aufbau des neuen Staates angeknüpft werden konnte. Die Paulskirche bot ihm eine „in ihrer Art meisterhafte“ Reichsverfassung mit demokratischem Grundcharakter, doch gab er zu bedenken, daß jene Verfassung zu sehr auf die parlamentarische Monarchie zugeschnitten war, „um uns mehr als einige, allerdings wichtige und fruchtbare Winke geben zu können.“

Als Meinecke diesen Aufsatz schrieb, war berechtigter Grund vorhanden, anzunehmen und zu hoffen, daß Deutsch-Oesterreich sich dem Reich anschließen würde. Aus diesen großdeutschen und allgemein demokratischen Erwägungen war er für den Flaggenwechsel und für die Farben Schwarz-Rot-Gold. Mit der Aufnahme Oesterreichs war aber auch schon entschieden, daß der neue Staat ein Bundesstaat sein würde,

---

11) Die Neue Rundschau, 1. Heft, 1919.



doch auf veränderter Basis. „Wir müssen zurückkehren zu den Bundesstaatsideen der Achtundvierziger,“ so schrieb er. „Die Zentralgewalt des Ganzen muß sich ganz frei nach eigenem Willen und Bedürfnis bewegen können, sie darf nicht abhängig sein von den Einzelstaaten, wobei diesen aber sehr wohl ein bestimmter, nicht hemmender Einfluß auf die Willensbildung der Zentralgewalt zugebilligt werden kann.“ Die Kompetenzen müssen zwischen Zentralgewalt und Einzelstaat genau geschieden werden; denn dann stellt sich der Bundesstaat schließlich als ein wohlgeordnetes, übersichtliches Ineinander von geschlossenem Einheitsstaat und ebenso in sich geschlossenen Einzelstaaten dar. „Gewisse allgemeine Grundlinien für Verfassung, Verwaltung und Kulturpolitik werden für alle Einzelstaaten gelten müssen und durch die Gesamtverfassung des Bundesstaates von vornherein zu verbürgen sein.“

Jetzt schien auch Meinecke die günstige Gelegenheit gekommen, die ungleiche territoriale Gliederung Deutschlands zu korrigieren. Die Klein- und Zwergstaaten sollten verschwinden, aus Thüringen und Niedersachsen sich neue Republiken von mittlerer Größe bilden. „Die alte Forderung Paul Pfizers und der Achtundvierziger, die preußische Staatseinheit aufzulösen, damit die deutsche Staats- und Nationaleinheit sich ungestört entfalten könne, — sie gewinnt jetzt einen ganz neuen, ungeahnten Sinn und Wert.“ Zu kleine Teile sollten aber auch nicht entstehen; die alten Stammprovinzen Brandenburg, Pommern, Ostpreußen zusammen mit Westpreußen und Deutsch-Posen würden einen Staat bilden; Schlesien sollte selbständig sein, Niedersachsen mit Schleswig-Holstein, Rheinland-Westfalen, Hessen-Nassau würden sich zu zwei oder drei staatlichen Körpern konzentrieren. Doch hier irrte Meinecke — und alle, die denselben Gedanken vertraten —, wenn er über staatliche Grenzen hinaus das Reich einheitlich formen wollte, für Auflösung Preußens eintrat und sie für möglich hielt. Gerade Preußens starke Staatsgesinnung hatte er, wenn auch in dynastischem Gepräge, dauernd mit der deutschen Idee in Auseinandersetzung gefunden. Zwar war es ihm selbst schwer geworden: „Ich bin in preußischer Gesinnung, in Stolz und Liebe für meinen Heimatsstaat groß geworden,“ so schrieb er in den Bemerkun-

gen zum Entwurf der Reichsverfassung<sup>12</sup>, „und als ich die Geschichte des preußisch-deutschen Problems schrieb und des Gedankens, Preußen zu zerstückeln, habe ich ihn für Vergangenheit und Gegenwart abgelehnt und wäre mit einer starken Verringerung der Reibungsflächen zwischen Preußen und Deutschland zufrieden gewesen.“

Nach dem Sturz der Dynastien glaubte er, schärfer zupacken zu können; hier hatte ein schönes Wunschbild den der Vergangenheit zugewandten Historiker gefesselt.

Aus dieser Einstellung heraus setzte er sich für das Staatenhaus von 1848 ein. „Dem Volkshause, das aus Wahlen der deutschen Volksgesamtheit hervorgeht, trete ein Staatenhaus zur Seite, dessen Mitglieder von den einzelstaatlichen Regierungen oder, wenn die besondere Gestaltung der einzelstaatlichen Verfassungen das empfiehlt, dem Plane von 1848 gemäß, halb von den Regierungen, halb von den Volksvertretungen der Einzelstaaten zu wählen wären. Im Gegensatz zum bisherigen Bundesrate hätten sie ohne Instruktion nach freier Ueberzeugung zu stimmen.“ Ein Staatenhaus mit instruierten Stimmen hielt er für unmöglich; denn die partikularistischen Hemmungen, die ein derart aufgebautes Haus in den Organismus des Gesamtstaates bringen würde, wären zu stark. Die Mitgliederzahl bezifferte er auf 80—100 für das Staatenhaus, auf ungefähr 400 für das Volkshaus. Gesetze und Beschlüsse könnten nur durch Zustimmung beider Häuser zustande kommen. Bis hierher war er dem Frankfurter Entwurf gefolgt, bei der Organisation der Spitze des Reiches setzte nordamerikanischer Einfluß ein. Der Präsident des Reiches sollte durch Volkswahl zur Leitung berufen werden, allerdings abweichend von der nordamerikanischen Verfassung in allgemeiner unmittelbarer Wahl. Von ihm werden die Minister ernannt und ihm sollten sie auch verantwortlich sein. Das Volk erhielt das Recht der Initiative und das Referendum.

---

12) Deutsche Politik, 4. Jahrgang (1919), Heft 5.

Später, nach dem Erscheinen der Abhandlungen von Max Weber, Erich Brandenburg und des Preuß'schen Entwurfs, stellte Meinecke noch einmal seine Forderungen heraus<sup>13</sup>:

1. Ein Großpreußen in Deutschland ist unmöglich; es müßte dann die Führung haben oder wäre Rivale des Führers; ein Ausweg
2. durch eine Verbindung von preußischem Staatspräsident und Reichspräsident ist nicht gangbar, da das preußische Volk sich seinen Präsidenten nicht vom Reiche würde setzen lassen;
3. ein preußisches Parlament könnte zum Störenfried werden; schon 1848 seien Radikalismus und Partikularismus teilweise zusammengegangen. Er schlägt dagegen vor, und man kann hieran schon die Wirkungen des Widerstandes gegen Preußens Auflösung sehen:
  1. Als politische Einheit muß Preußen fallen. Die preußischen Abgeordneten zum Staatenhause sollen aus den Landtagen der preußischen Provinzen gewählt werden oder aus Komplexen mehrerer Provinzen;
  2. die Landesvertretung darf nicht aus direkten Wahlen hervorgehen, sondern aus Delegationen der vom Volk zu wählenden Provinziallandtage. Das solle auch schon mit Rücksicht auf den Anschluß geschehen, damit Berlin nicht so auf Wien drücke.

Im übrigen hielt er den Preuß'schen Entwurf zur Reichsverfassung für durchaus brauchbar.

Sehr früh meldete sich auch Theodor Heuß, Freund und Mitarbeiter Friedrich Naumanns<sup>14</sup>, zum Wort. Jetzt sollen die alten Fahnen des ersten deutschen romantischen Freiheitskampfes gehißt werden, „denn unsere Aufgabe ist, die deutsche Geschichte beim Werk des Jahres 1848 wieder anzuknüpfen.“ Jetzt müßten wieder die Schriften von Paul Pfizer gelesen und der Verfassungsentwurf der Paulskirche herausgeholt werden. „Was Vergangenheit war und fast zur Romantik geworden,

---

13) Bemerkungen zum Entwurf der Reichsverfassung, Deutsche Politik.

14) Schwarz-Rot-Gold, Deutsche Politik, 3. Jahrg. (1918), Heft 47.



meldet sich als drängende Gegenwart. Denn wenn nun Geschichte gemacht werden soll, muß man sich aus Perioden, die nicht wie wir vielleicht zu sehr in den Fesseln der geschichtlichen Würdigungen befangen waren, den Mut zu neuem Grundriß holen.“ In einem späteren Aufsatz, der am 13. Dezember 1918 in der „Deutschen Politik“ erschien<sup>15</sup>, nennt er die Gedankenreihen der Paulskirche wieder seltsam aktuell und verlangt von der provisorischen Regierung, daß sie schon immer die Vorbereitungen für das künftige Staatsrecht treffe, damit — in Erinnerung an 1848 — es nicht so käme, daß die Nationalversammlung aus dem Nichts schaffen müßte. Bei dem Verhältnis Preußens zum Reich erinnert er auch hier wieder an die Gedanken Paul Pfizers. Ferner empfiehlt er alle ins Wirtschaftliche oder Finanzielle gehenden Aufgaben einheitlich zusammenzufassen; sonst sieht er als einzig mögliche Lösung für 1919 den Föderativstaat, allerdings denkt er an eine gleichmäßige Gliederung der Länder.

Den alten Bundesrat lehnt er ab; denn er ist durch Bindung seiner Mitglieder an Instruktionen zu schwerfällig. Was will er an seine Stelle setzen? Man kann bei dieser Frage, so schreibt er, in die Tiefe der demokratischen Möglichkeiten steigen und mit dem Ansetzen einer wesentlich geringeren Vertreterziffer die direkte Volkswahl benutzen, die dann einen landsmannschaftlich - bundesstaatlich geschlossenen Charakter haben würde. Um die Vielwählerei zu vermeiden, könne man auch die Wahlen zum Volks- und Staatenhaus in einem Gang erledigen. „Richtiger ist, wenn der Einzellandtag im Sinne des 49er Entwurfs die Vertretungen bestimmt . . . Eine Teildelegation unmittelbar durch die Regierungen würde sich erübrigen, da künftig mit der politischen Homogenität der Ministerien und Kammern zu rechnen ist.“ Sollte die Personenzahl nicht zu groß sein, so könnte man mit diesem Staatenhaus einen Teil der bundesrätlichen Verordnungsrechte verbinden.

Auch der Reichsrat von 1849 taucht hier auf. Es könne versucht werden, einen beratenden, aber nicht beschließenden

---

15) Einheitsstaat und Bundesstaat, 3. Jahrg., Heft 50 und Der Aufbau der Gewalten, Heft 52.

elastischen Körper in einem Reichsrat zu schaffen, der aus Vertretern der Reichs- und Einzelstaatsministerien besteht; „etwas Aehnliches ist auch bei den Vorarbeiten des 49er Werkes aufgetaucht, aber nicht bis zur formalen Verdichtung gekommen.“

In einer Rede am 17. Januar 1919 griff Dr. Heuß diese Gedankengänge noch einmal auf: „Wenn wir heute staatsrechtlich neu denken sollen, so nehmen wir den Verfassungsentwurf des Jahres 1849 aus der Schublade und buchstabieren dort weiter, wo unsere Großväter aufgehört haben.“<sup>16</sup>

Anknüpfend an eine Aeußerung von Heuß, daß das Werk der Nationalversammlung gründlicher geistiger Vorarbeit bedürfe<sup>17</sup>, beteiligte sich auch der Heidelberger Staatsrechtslehrer Gerhard Anschütz an der Auseinandersetzung. Er setzte sich für den nationalen Einheitsstaat mit regionaler Selbstverwaltung und Dezentralisation ein, in dem die Teilgebiete sich mit der Rolle reichsunmittelbarer Selbstverwaltungskörper begnügen, wollte jedoch zunächst nur einen föderalistischen Ausweg beschritten wissen.

Den Vorgang von 1848 sehend, stellte er Bundesrat und Staatenhaus gegenüber<sup>18</sup>. Das Staatenhaussystem nach den Vorschlägen von Dr. Heuß erkennt er an, aber er gibt doch dem Bundesratssystem den Vorzug. Es ist der föderalistischen Gestaltung im Augenblick angepaßter, es ermöglicht ein Einkammersystem, und da die Mitglieder fachkundige Berater sind, kann der Bundesrat sachlicher arbeiten.

Für die Zuständigkeitsverteilung wird die Bismarcksche Verfassung in weitem Umfange bestehen bleiben<sup>19</sup>. „Aber auf einem Gebiet bedarf die seitherige Zuständigkeit der Einzelstaaten einer gründlichen Verkürzung: auf dem der auswärtigen Angelegenheiten. Alle auswärtige Politik muß fortab ausschließlich Sache des Reiches sein; wie es die Frankfurter Verfassung

---

16) Theodor Heuß, Deutschlands Zukunft, Stuttgart 1919.

17) Vgl. Deutsche Reichsverfassung, Der Aufbau der Gewalten, Deutsche Politik, 3. Jahrg., Heft 52, S. 1642.

18) Bundesrat oder Staatenhaus, Deutsche Politik, 4. Jahrg., Heft 4.

19) Die kommende Reichsverfassung, Deutsche Juristenzeitung, 24. Jahrg (1919), Heft 3—4.

von 1849, § 6, so trefflich klar ausspricht: Die Reichsgewalt ausschließlich übt dem Auslande gegenüber die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten aus. Das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten ist demnach zu streichen, ihr Vertragsschließungsrecht, soweit es sich um Staatsverträge mit dem Auslande handelt, auf ein möglichst geringes Maß (Frankfurter Verfassung § 8, Abs. 2: Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei) zu beschränken.“ Auch er tritt für die Auflösung Preußens und die Neugliederung Deutschlands ein.

In neuem Lichte schien die Zeit von 1848 wieder heraufgeführt. Wir konnten zeigen, wie Darmstaedter, Brandenburg, Meinecke und Heuß für das Staatenhaussystem eintraten; aber würde das den Realitäten deutscher Innenpolitik, den Einzelstaaten, gerecht geworden sein? Das Doktrinäre und Wunschbildmäßige, das diesen Vorschlägen anhaftete, mußte erst formal Gestalt gewinnen und dann in politischem Meinungs-austausch geprüft werden. Dazu bedurfte es der Vorentwürfe der Reichsverfassung.

## *2. Vorentwürfe zur Reichsverfassung.*

Für unsere Betrachtung scheiden von den Vorentwürfen die meisten aus, da ein Zurückgehen auf 1848 bei ihnen nicht festgestellt werden kann, zudem sind sie auch für das Verfassungswerk in ihrem überwiegenden Teil unberücksichtigt geblieben. Neben dem Preuß'schen Entwurf, der ja schon offiziellen Charakter trug, haben — wir erfahren das aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses<sup>1</sup> — noch der Entwurf des Professors Bredt (Marburg) und der Entwurf des Vereins für „Recht und Wirtschaft“ eine Rolle gespielt. Und da ist es interessant, zu sehen, daß in dem ersten und dem letzt-erwähnten Entwurf 48er Ideen in beträchtlichem Maße Form gewonnen haben.

Es gibt eigentlich zwei Entwürfe von Professor Preuß; der erste, datiert vom 3. Januar 1919, wurde nicht veröffentlicht; erst der zweite, datiert vom 20. Januar 1919, ist als

---

1) Vgl. Dr. Heinze, Dr. Preuß: VA. S. 51 ff.

sog. „Preuß'scher Entwurf“<sup>2</sup> der Öffentlichkeit bekannt geworden. Daß in dem politischen Denken von Preuß die Gedanken der Achtundvierziger lebendig waren, konnten wir schon an seinem Entwurf zur Aenderung der alten Reichsverfassung nachweisen. Der Einfluß von 1848 ist auch bei diesen Entwürfen sofort zu erkennen. Sie weichen beide nicht allzusehr voneinander ab.

Die Oberhauptsfrage ist entsprechend den Verhältnissen von 1919 gelöst. Die Repräsentation des Reiches wird einem Präsidenten übertragen. In den Paragraphen, die seinen Amtsbereich abgrenzen, Nachwirkungen der Paulskirche zu sehen, wäre abwegig, dazu war jene Verfassung doch zu sehr auf den Erbkaiser zugeschnitten. Anders ist es mit der Ordnung der Volksvertretung. Dieser Entwurf sieht, wie die Verfassung von 1849, vor, daß der Reichstag aus dem Staatenhaus und dem Volkshaus besteht. Die Vertretung der Einzelstaaten ist prinzipiell gesehen genau so geordnet wie nach dem Frankfurter Entwurf, nur ist die Berufung eine andere.

Wie Preuß zum Berufungssystem der Staatenhausangehörigen nach dem Paulskirchenentwurf stand, ist schon mitgeteilt worden<sup>3</sup>. Der starke unitarische Zug, der durch die Einrichtung des Staatenhauses in den Entwurf gekommen war, mußte durch einen Ausgleich den Einzelstaaten annehmbar gemacht werden. „Bei den einzelnen Reichsministerien,“ so bestimmt er daher, „sind aus den Vertretern der Freistaaten nach Bedarf Reichsräte zu bilden, deren Gutachten vor der Einbringung von Gesetzesvorlagen beim Reichstag und vor dem Erlaß der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften einzuholen ist.“ Ähnlich sollte auch der Reichsrat von 1849 wirken; er sollte „eine Vermittlung zwischen dem Reich und den einzelnen Staaten“ bilden<sup>4</sup>. Bekanntlich wurde die unitarische Tendenz damals überspannt, indem man den Reichsrat in der zweiten Lesung im Plenum ablehnte<sup>5</sup>.

---

2) Triefel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, Tübingen 1926, S. 6 und 10 ff.

3) Vgl. S. 20.

4) Welcker, Droysen-Hübner, S. 327.

5) Vgl. 1848 Bd. 8, S. 6069.



Für das Verhältnis der beiden Häuser der Volksvertretung zueinander bestimmte der Preuß'sche Entwurf, wie es auch 1849 geschah, daß niemand gleichzeitig beiden Häusern angehören könne. Sie erhalten das Recht, Ausschüsse zur Untersuchung von Tatsachen einzusetzen, ebenso auch das Recht der Anklage des Reichspräsidenten, des Reichskanzlers sowie der Reichsminister.

Ein Reichstagsbeschluß kommt nur bei Uebereinstimmung beider Häuser zustande. Vorschlagsrecht bei der Gesetzgebung haben Volkshaus, Staatenhaus und Reichsregierung. Ähnlich ist es in der Reichsverfassung von 1849. Ist aber ein Gesetz — nach dem Preuß'schen Entwurf — vom Reichstag beschlossen, so hat der Reichspräsident es nur zu verkündigen und die Reichsregierung es auszuführen. Eine grundlegende Verschiebung, die wir bei unseren ganzen Betrachtungen nicht aus den Augen verlieren dürfen und die sich hierbei gerade deutlich zeigt, ist gegenüber der Paulskirchenverfassung, daß nach Wegfall des monarchischen Elements jetzt das Volk „das einzig primäre Staatsorgan“<sup>6</sup> ist, das sich in der Volksvertretung repräsentiert. Für die Einzelstaaten bestimmt der Entwurf 1 — analog 1848/49 —<sup>7</sup>, daß jeder deutsche Staat eine Verfassung mit Volksvertretung haben sollte und mit ihr verantwortlichen Ministern. Es wird offen gelassen, ob diese Volksvertretung nach dem Ein- oder Zweikammersystem zu bilden sei. Entwurf 2 sieht in jedem Staat „eine aus einer Kammer bestehende Volksvertretung“ vor.

Besonders bekannt wurde der § 11 dieses Entwurfs, der eine territoriale Neugliederung Deutschlands in die Wege leiten sollte. Er ließ es zu, neue Freistaaten innerhalb des Reichsgebietes zu errichten, sobald Stammesart, wirtschaftliche Verhältnisse und geschichtliche Beziehungen die Bildungen solcher Staaten nahelegen.

Diese Gedanken der Neugliederung waren auch der Paulskirche nicht fremd und wurden bei den Beratungen über die Heeresverfassung, über das Reich und den Reichstag erörtert<sup>8</sup>.

---

6) Preuß, Reich und Länder, S. 51.

7) Vgl. § 186.

8) Vgl. R. Hübner, Die Mediatisierungsfrage in der Frankfurter Nationalversammlung, Erlangen und Leipzig 1923, S. 24 ff.

Bei der Heeresverfassung kam schließlich ein Kompromiß zustande, nach dem diejenigen Staaten, die weniger als 500 000 Einwohner zählen, durch die Reichsgewalt zu größeren militärischen Ganzen zu vereinigen sind, die unmittelbar der Leitung der Reichsgewalt unterstehen, oder sich einem angrenzenden größeren Staate anzuschließen haben<sup>9</sup>.

Bei den Verhandlungen über den Abschnitt „Reich“ im Verfassungsausschuß mutet besonders der Antrag Rießer zeitgemäß an, wenn er Veränderungen der Territorialgestaltung der Einzelstaaten nur nach dem Wunsch der betreffenden Bevölkerung und unter Zustimmung der Reichsgewalt vorgenommen wissen wollte<sup>10</sup>. Dieser Antrag kam aber hier nicht durch<sup>11</sup>.

Besonders tauchte diese Frage noch einmal bei den Beratungen über das Staatenhaus auf, in dem nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses gewissen kleineren Staaten keine Vertretung gegeben werden sollte, falls sie nicht zusammengelegt wurden<sup>12</sup>. Im Plenum waren zur Mediatisierung schon andere Anträge gestellt worden, wie die von Schaffrath<sup>13</sup>, Dham<sup>14</sup>, Moritz Mohl<sup>15</sup> u. a., deren Begutachtung<sup>16</sup> man einer Kommission des Verfassungsausschusses übertrug. Vor dem Plenum referierte dann Beseler, daß nach dem Material, das ihm vorgelegen habe, die Lage doch nicht so sei, um eine Mediatisierung zu rechtfertigen<sup>17</sup>. Das Endergebnis jener Beratungen war, daß man den Antrag Rießer annahm, der folgendermaßen lautete: Die Zentralgewalt aufzufordern, daß sie die Vereinigung kleinerer Staaten unter sich oder mit größeren Staaten da, wo die Wünsche der Bevölkerungen sich deutlich dafür aussprechen, auf dem Wege der Uebereinkunft zwischen den betreffenden Regierungen und Volksvertretungen vermittele<sup>18</sup>.

---

9) Vgl. § 12 der Frankf. Reichsverfassung.

10) Droysen 1, S. 344.

11) A. a. O., S. 346.

12) Droysen-Hübner, S. 155.

13) 1848 Bd. 4, S. 2747/48.

14) Vgl. R. Hübner, S. 39.

15) 1848 Bd. 4, S. 2748.

16) A. a. O., S. 2970; Droysen-Hübner, S. 183.

17) 1848 Bd. 5, S. 3833.

18) A. a. O., S. 3841.

Ueber die Mediatisierungsanträge selbst ging man zur Tagesordnung über, und es wurde für die Vertretung im Staatenhause bei der zweiten Lesung allen Staaten mindestens eine Stimme gewährt<sup>19</sup>.

Was damals nicht möglich war, das hoffte Preuß nach der Beseitigung der Dynastien zu erreichen. „Mein Gedanke,“ so führte er im Verfassungsausschuß aus, „bei Abfassung der Denkschrift zum ersten Verfassungsentwurf und bei § 11 war der, zu erkunden, ob es der Revolutionsbewegung gelungen war, wenigstens in den Kreisen, die mit dieser Bewegung gingen, die Ueberzeugung von der Notwendigkeit einer territorialen Umgestaltung so stark und allgemein zu erwecken, daß sie ohne allzu tiefgreifende Kämpfe hätte in Angriff genommen werden können.“<sup>20</sup> Das scheiterte aber an dem energischen Widerstand der Einzelstaaten.

Wie die Paulskirchenverfassung enthält dieser Entwurf Grundrechte des deutschen Volkes. Der Entwurf 1 hatte die Gleichberechtigung aller Deutschen vor dem Gesetz, die Aufhebung aller Vor- und Nachteile der Geburt und des Standes, des Berufes und Glaubens; Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie Freiheit in der Ausübung gottesdienstlicher Handlungen, Beseitigung jeden Zwanges zu einer kirchlichen Handlung, ferner den Schutz nationaler Minderheiten. — Entwurf 2 brachte noch dazu: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Petitionsrecht, Freiheit der Person, Unverletzlichkeit der Wohnung, des Eigentums und des Postgeheimnisses. Jedoch war Preuß in der Aufstellung der Grundrechte dem liberalen Vorbild von 1848 zu getreu gefolgt, denn außer einem Paragraphen über die Ansiedlung brachten seine Grundrechte nichts Neues. Daher warf man ihm vor, daß in seinen Grundrechten die Wirtschaft überhaupt nicht existiere, daß sich keines der brennenden Probleme, wie

---

19) In der 173. Sitzung des Verfassungsausschusses am 7. März 1849 (Droysen-Hübner S. 601/2, 624/27); 1848 Bd. 8, S. 5769; § 87 der Paulskirchenverfassung.

20) Preuß, VA. S. 90.

der Wohnungsfrage, der Organisation der Arbeit, des Arbeitsmarktes berührt fände<sup>21</sup>.

Der Preuß'sche Entwurf beruhte konsequent auf dem Einheitsstaatsgedanken und war von dem Gedankengut der 48er Tradition erfüllt; die Wandlungen gerade dieses Entwurfs werden zeigen, daß trotz der Umwälzung von 1918 der staatliche Aufbau Deutschlands noch nicht reif für eine so straffe Zusammenfassung war. Von hier aus können wir aber auch aus unserem eigenen geschichtlichen Erleben verstehen, warum dem Verfassungswerk von 1849 der Erfolg versagt war, warum die Männer von Weimar hingegen, trotz der Bismarckzeit, in der sich der Reichsgedanke doch immer schon verwurzelt hatte, noch lavierend und mit den Einzelstaaten Ausgleichs suchend, zwar die Verfassung zustande bringen und ein neues Deutschland schaffen, aber den Einheitsstaatsgedanken nicht rein ausprägen konnten.

Der Entwurf des Vereins „Recht und Wirtschaft“, der sich unter grundsätzlicher Ausschaltung der Politik für die Förderung zeitgemäßer Rechtspflege einsetzt, ist unabhängig von dem Preuß'schen Entwurf entstanden und erschien am 22. Januar 1919<sup>22</sup>. Einig mit der Erkenntnis der Achtundvierziger sieht auch dieser Entwurf von einer Hegemoniestellung Preußens ab, da die Hegemonie eines Staates nicht vereinbar mit dem großen demokratischen Gedanken ist, „daß die politische Führung aus dem freien demokratischen und parlamentarischen Wettbewerb aller nach ihr Strebenden her-

---

21) Wilhelm von Flügge, in „Das Werk des Herrn Preuß usw.“ von Johann Viktor Bredt, Berlin 1919, S. 35 ff.

22) Der Regierungsentwurf vom 20. 1. 1919, im Reichsanzeiger veröffentlicht, kam nach dieser Arbeit den Verfassern zur Kenntnis. Dem Verfassungsausschuß des Vereins gehörten an: Ministerialdirektor a. D. Wirkl. Geh. Rt. Lusensky, Prof. Dr. Erich Kaufmann, Prof. Dr. Triepel, Reg.-Rt. v. Friedberg, Prof. Dr. Kipp, Min.-Dir. Dr. Kübler, Staatssekretär des Reichsjustizamts a. D. Lisco, Wirkl. Geh. Oberreg.-Rt. Dr. E. Reinhardt, Oberamtmann Schaible, Reg.-Rt. Dr. Rathenau.

Teilentwürfe waren angefertigt von: Prof. Kaufmann, Exzellenz Lusensky, Prof. Triepel. Der Entwurf erschien als Sonderheft unter dem Titel: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, herausg. v. Verfassungsausschuß des Vereins „Recht und Wirtschaft“ e. V. in



vorgehen soll.“<sup>23</sup> Andererseits wird die Zertrümmerung Preußens abgelehnt, denn in Preußen ist großstaatlicher Geist, den zu vernichten, nur zum Schaden des Reiches ist. Beides zu vereinigen — bei Ablehnung der Hegemonie Preußens und doch Erhaltung in seinem bisherigen Bestande —, die Gefährlichkeit eines geschlossenen Preußen für das Reich zu beseitigen, dient die Organisation der Vertretung der Gliedstaaten in einem Staatenhause. Die Mitglieder werden von den Landtagen gewählt und stimmen ohne Instruktionen. Kein Landtag wählt mehr als ein Viertel der dem Staate zustehenden Vertreter, der Rest der auf den Bundesstaat fallenden Stimmen wird von den Provinziallandtagen delegiert. „Dieser Gedanke, die Einzelstaaten für die politische Willensbildung des Reiches nicht in einem bundesrätlichen Direktorium, sondern nur noch in einer parlamentarischen Kammer heranzuziehen, ist der große und gesunde Gedanke von 1848; und es ist erfreulich, daß Preuß ebenso wie unser Verfassungsentwurf von „Recht und Wirtschaft“ an ihn wieder angeknüpft hat“<sup>24</sup>, so schreibt Erich Kaufmann; und er fährt dann fort: „Die von uns vorgeschlagene Lösung teilt also mit dem 49er Entwurf den Gedanken, daß nur ein Teil der auf die großen Staaten entfallenden Abgeordneten von der Zentralorganisation gewählt wird, und mit dem Entwurfe der Regierung, daß die Anzahl der vom Landtage zu wählenden Abgeordneten nach oben limitiert wird.“<sup>25</sup> Das

---

Berlin, 1919. Als Begründung kann die Schrift von Prof. Dr. Kaufmann: Grundfragen der künftigen Reichsverf., Im neuen Deutschland, H. 6, Berlin 1919, angesehen werden.

23) Kaufmann, a. a. O., S. 9.

24) Kaufmann, a. a. O., S. 14. Hier sei auf Kaufmanns Schrift: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, Berlin 1917, hingewiesen. Das Eintreten für das Staatenhaus bedeutet eine Abweichung gegenüber dem in dieser Schrift vertretenen Gedanken, der auch 1919 noch Wert hatte, daß in dem zweiten Hause — damals, 1917, Bundesrat — staatliche, über den Parteien stehende Interessen sich auswirken müßten; das wäre in der vorgeschlagenen parlamentarischen Kammer nicht der Fall gewesen, und wie weit hier die Verwaltungsbundesräte regulierend eingegriffen hätten, wäre abzuwarten gewesen. Auch wird 1919 der Gedanke eines verfassungsrechtlichen Einbaus der wirtschaftlichen Organisationen (vgl. 1917 a. a. O., S. 103 ff.) nicht mehr gestreift.

25) A. a. O., S. 15.

Staatenhaus würde nach den Vorschlägen des Vereins doppelt soviel Abgeordnete gehabt haben (ca. 140 bis 150) wie das von Preuß und würde ein richtiges zweites parlamentarisches Haus gewesen sein.

Um den bundesstaatlichen Charakter des Reiches zu wahren, sollen „Verwaltungsbundsräte“ geschaffen werden, also Reichsausschüsse für die einzelnen Verwaltungszweige (Vorbereitung der Gesetze, Verwaltungsaufgaben, Ausführungsverordnungen und Ernennung von Reichsbeamten); eine ähnliche Konzession mußte ja auch Preuß mit seinen Reichsräten den Einzelstaaten machen.

Dem Staatenhaus steht das Volkshaus gegenüber, dessen Vertrauen das Reichsministerium haben muß, welches der unmittelbar vom Volke gewählte Präsident zusammenstellt, und dem es verantwortlich ist. Niemand kann gleichzeitig beiden Häusern angehören. Legt das Staatenhaus gegen ein vom Volkshaus beschlossenes Gesetz sein Veto ein, so kann der Präsident unmittelbare Volksabstimmung anordnen. Genau wie nach dem Frankfurter Entwurf alle die Finanzen betreffenden Vorlagen zuerst ans Volkshaus gelangen müssen<sup>26</sup>, wie z. B. das ordentliche Budget zunächst dem Volkshause vorgelegt werden muß<sup>27</sup>, heißt es in diesen Vorschlägen: Der Etat, das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke und alle steuerlichen Finanzgesetze müssen zuerst dem Volkshause zugehen; bei der Feststellung des Budgets hat das Staatenhaus nur das Recht der en bloc-Akzeptanz oder -Ablehnung.

Die Reichskompetenz regelt dieser Entwurf in einem besonderen Abschnitt, betitelt „Die Reichsgewalt“, wie es auch der 49er Entwurf tut. In gesetzestechnischer Hinsicht bemängelt Kaufmann, daß der Regierungsentwurf nicht das unseren Verhältnissen entsprechende System der Frankfurter Verfassung, sondern das der Vereinigten Staaten habe<sup>28</sup>. Der Regierungsentwurf unterschied nämlich zwischen Reichsangelegenheiten, die ausschließlich der Gesetzgebung und Verwaltung und denen, die

---

26) Vgl. § 103,1 der Frankfurter Verfassung.

27) Vgl. § 103,5.

28) A. a. O., S. 33; vgl. § 8 d. Verf. d. Vereinigten Staaten (Schotte, Der Weg zur Gesetzlichkeit, S. 127).

der bloßen Gesetzgebung des Reiches unterliegen, die er speziell aufzählte<sup>29</sup>. Im Entwurf von „Recht und Wirtschaft“ wird für jedes Gebiet die Kompetenzausstattung besonders mitgeteilt, die ihm eigen sein soll, z. B.: für die Kolonien hat das Reich Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit; für die Wehrmacht Gesetzgebung, Oberbefehl, Verwaltung und Gerichtsbarkeit; für das Eisenbahnwesen Gesetzgebung, gewisse Art der Aufsicht und das Recht, sich im Wege der Gesetzgebung weitere Verwaltungsbefugnisse beizulegen usw. Daran schließt sich an, was sonst noch zu diesen Gebieten zu sagen wäre, wie zum Militär-, Zoll-, Steuer-, Verkehrsrecht. Erich Kaufmann schreibt dazu: „Damit sind wir zu dem Muster der Verfassungsurkunde der Frankfurter Nationalversammlung zurückgekehrt, die nicht nur inhaltlich, sondern auch technisch zu den besten Verfassungsurkunden gehört.“<sup>30</sup>

Auch die Grundrechte dieses Entwurfes bleiben in liberalem Rahmen und zeigen gewisse Uebereinstimmungen mit denen von 1848; für die Verhältnisse von Staat, Kirche und Schule verlangt Kaufmann vollkommene Lösung wie schon 1849. Nur ein Artikel der Grundrechte atmet modernen Geist: der Artikel 76 gewährleistet Koalitionsfreiheit und fährt dann fort: Verbote und besondere Strafbestimmungen gegen Unternehmer, Angestellte und Arbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Zwecke der Erlangung günstiger wirtschaftlicher Bedingungen sind nicht statthaft. Jeder Teilnehmer an solchen Verabredungen und Vereinigungen hat das Recht, von ihnen zurückzutreten. Arbeitsstreitigkeiten zwischen Vereinigungen von Arbeitnehmern und einzelnen Arbeitgebern oder Vereinigungen von Arbeitgebern sind durch Schiedsgericht zu schlichten.

Diesen Entwurf stellt Karl Binding über den Entwurf von Preuß<sup>31</sup>. Binding ist für den Bundesstaat und gegen die Auflösung Preußens. Ebenso sollen auch Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und eventuell auch Hessen erhalten bleiben, die übrigen Staaten — abgesehen von den drei hanseatischen

---

29) § 3 und 4.

30) A. a. O., S. 31.

31) Karl Binding, Der Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Recht und Wirtschaft, Jahrg. 1919, Nr. 4.

Stadtstaaten — sollen sich zusammenschließen zu Staaten von je zwei Millionen Einwohnern.

In dem neuen Staat hat das Volk die Regierung selbst in der Hand, infolgedessen muß der Bundesrat fallen. Die Möglichkeit eines Einspruchs der Einzelstaaten bei der Reichsgesetzgebung darf nicht gegeben sein. „Deshalb darf es in der neuen Verfassung kein neues Staatenhaus geben<sup>32</sup>, noch weniger freilich, wie Anschütz will<sup>33</sup>, den alten Bundesrat — nur ohne Sanktionsrecht.“

Durch allgemeine, direkte, geheime Volkswahl wird ein Reichstag gewählt; diese Einrichtung genügt aber den deutschen Verhältnissen noch nicht, und so folgte die alte deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 — „und zwar durchaus richtig“ — aus der Bundesstaatsnatur des damals gegründeten Reiches: der Reichstag besteht aus zwei Häusern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus<sup>34</sup>. Dieses Staatenhaus muß aber so gebildet sein, daß es alle Organisationen innerhalb des deutschen Volkes, die Anspruch erheben können, im Parlament vertreten zu sein, aufnehmen kann. An erster Stelle und mit relativ stärkster Stimmenzahl sieht er da die Staaten vor, dann Städte, Gemeinden, religiöse Gesellschaften, Wissenschaft, Handel, Gewerbe usw. Die Gesamtzahl der Mitglieder dieses Hauses soll in einem gewissen Verhältnis zur Zahl des Volkshauses stehen; beide Häuser stimmen nach freier Ueberzeugung.

Der Leiter des ganzen Staatswesens heißt Reichsverweser; „daß der einzige Reichsverweser, den wir bisher gehabt haben, der Erzherzog Johann in den Jahren von 1848 und 1849, ein recht unbedeutender Reichsverweser war, kann den Namen des Amtsträgers doch nicht diskreditieren . . .<sup>35</sup>, womit Binding einen Einwand vorausahnt, den Preuß im Verfassungsausschuß später machen wird<sup>36</sup>.

---

32) A. a. O., S. 63.

33) Anschütz, vgl. S. 37; ferner den Artikel Bundesrat oder Staatenhaus, Deutsche Politik, Heft 4 (1919), S. 117.

34) Binding, Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches, Leipzig 1919, S. 11.

35) A. a. O., S. 23.

36) VA, S. 235.



Die großdeutsche Frage wünscht er zu vertagen, bis der Konkursprozeß „Oesterreich-Ungarischer Kaiser- und Königstaat“ zu Ende geführt ist, und Oesterreich sich konsolidiert hat<sup>37</sup>.

Bei dem Entwurf des Professors Bredt<sup>38</sup> kann von einem Zurückgehen auf 1848 nicht gesprochen werden<sup>39</sup>. Die innere Gliederung der staatlichen Organe sieht einen Reichstag und ein Staatenhaus vor. Das Staatenhaus wird von den Regierungen besetzt, daher sind seine Mitglieder an Instruktionen gebunden. Es hat also außer dem Namen nichts mit dem von 1848 gemein. Die Grundrechte dieses Entwurfes sind neuzeitlich gehalten und beschäftigen sich unter anderem mit der Regelung des Arbeitsvertrages, mit dem Anspruch auf gesunde Wohnung und der Sozialisierung.

Wir konnten bis hierher sehen, wie viele Gedanken der Achtundvierziger in diesen Vorarbeiten formalen Ausdruck gefunden hatten. Aber jetzt traten die Einzelstaaten auf den Plan. Der Preuß'sche Entwurf lag einer Konferenz der Einzelstaatsregierungen vor. Die Debatten gingen besonders um die territoriale Neugliederung Deutschlands. Die Einzelstaaten suchten die Basis der Bismarckverfassung wiederherzustellen, ja, der damalige bayerische Ministerpräsident wollte, daß der Nationalversammlung eine Notverfassung vorgelegt würde, die von einem Bunde der Einzelstaaten ausgehen sollte<sup>40</sup>. Ein engerer Ausschuß wurde eingesetzt, nach dessen Verhandlungen der Regierungsentwurf (3) entstand. In diesem Entwurf zeigte sich deutlich das Abgehen von der Paulskirchenverfassung. Die Kernfrage innerpolitischer deutscher Entwicklung erhielt eine Lösung, die zu Bismarck zurückführte. Aus dem Staatenhaus wurde der Reichsrat, in den von den Ein-

---

37) Binding, a. a. O., S. 28 ff.

38) Johann Viktor Bredt, Entwurf einer Reichsverfassung, Berlin 1919.

39) Auf eine Anfrage des Verfassers bei Herrn Professor Dr. Bredt, Marburg, ob irgendwie Paulskircheneinflüsse bei seinem Entwurf mitgespielt hätten, hatte Professor Bredt die Güte, u. a. zu antworten: In jenen schlimmen Novembertagen konnte man auch kaum daran denken, da es damals um ganz andere Fragen ging.

40) Preuß, Art. 18 d. Reichsverf., S. 8 ff.

zelstaaten Regierungsvertreter geschickt werden; sie sind an Weisungen aber nicht gebunden. Bei der Gesetzgebung hat der Reichsrat Einspruchsrecht gegen die Beschlüsse des Reichstages und kann durch die Reichsregierung Gesetze vorschlagen lassen. An einer Neugliederung Deutschlands hielt auch dieser Entwurf fest. In bewußter Anlehnung an 1848 wurde hier bestimmt, daß die zukünftige Reichsflagge schwarz-rot-gold sein sollte. Ebenso enthielt dieser Entwurf Bestimmungen über den Anschluß Deutsch-Oesterreichs. Die Grundrechte waren in ihm erweitert.

Mit diesem Entwurf beschäftigte sich der Staatenausschuß. Der neue Regierungsentwurf (4), der dann am 21. Februar der Nationalversammlung vorgelegt wurde, behielt die Vertretung der Einzelstaaten im Reichsrat bei, nur fand hier noch eine Einschränkung statt, die in notwendiger Folge auch die letzte noch verbleibende Erinnerung an das Staatenhaus der ersten Entwürfe und der Reichsverfassung von 1849 beseitigte. Man brachte die Bestimmung hinein, daß die Stimmen eines Staates einheitlich abgegeben werden mußten, und damit war die Freiheit von Instruktionen nicht mehr zu vereinbaren<sup>41</sup>. Dieser Entwurf wurde den Verhandlungen der Nationalversammlung zugrunde gelegt.

Rückschauend heben sich in diesen publizistischen Vorarbeiten zwei Arten ab: die eine Gattung — wie übrigens auch ein großer Teil der damaligen Zeitungspublizistik — ist lediglich historisierend; ihre Artikel sind geistiger Ausdruck der Kreise, die einen Zusammenhang der Verhältnisse von 1918/19 mit denen von 1848 sahen; da sie sich aber darauf beschränkten, mehr passiv vergleichend 1848 und 1918/19 einander gegenüberzustellen, ohne zu versuchen, die Gegenwart schöpferisch von 1848 her zu gestalten, so ist ihre Bedeutung nur in einer Verbreiterung der allgemeinen ideellen Basis für die Reichsverfassung zu sehen.

---

41) Der Verfassungsausschuß beseitigte dies zunächst wieder und beließ es allein bei der Freiheit von Instruktionen (Ebers, S. 36); erst in der zweiten Lesung im Verfassungsausschuß (S. 447) fiel jener Satz, der die Freiheit von Instruktionen aussprach (Ebers, S. 37).

In den anderen Artikeln wurden die Ideen von 1848 zu Forderungen an die verantwortlichen Schöpfer der neuen Verfassung. Den Einfluß dieser Aufsätze im einzelnen abzuschätzen, ist schwer; indessen ist auf den großen Widerhall hinzuweisen, den die Artikel von Max Weber fanden; die Gedanken von Friedrich Meinecke aus „Weltbürgertum und Nationalstaat“ sind in der Preuß'schen Denkschrift vom 3. Januar 1919 zu spüren; Weber war auch auf der Professorenkonferenz, und Anschütz war gleichfalls geladen, aber am Erscheinen verhindert.

Den theoretischen Anregungen traten ausgearbeitete Entwürfe zur Seite, und es war zu ersehen, daß schon in dem Vorspiel zu dem Verfassungswerk das Staatenhaussystem, die für unsere inneren Verhältnisse wesentlichste Nachwirkung des Frankfurter Entwurfs, sich als unbrauchbar erwies. Jetzt hatte die Arbeit der Nationalversammlung zu beginnen.

### **III. Die Nachwirkungen der Paulskirche und ihrer Verfassung in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses, des Plenums der Weimarer Nationalversammlung und in der Reichsverfassung vom 11. August 1919.**

#### *1. Die Verhandlungen im Verfassungsausschuß.*

Nachdem die Nationalversammlung am 6. Februar zusammengetreten war, führte Reichsminister Dr. Preuß am 24. Februar den Regierungsentwurf für die Reichsverfassung ein; nach dreitägiger erster Lesung wurde er dem Verfassungsausschuß übergeben, der unter der Leitung des Abgeordneten Haußmann in fruchtbarer und sachlicher Arbeit die Verfassung so weit vorbereitete, daß im Plenum große und tief einschneidende Aenderungen nicht mehr vorgenommen wurden<sup>1</sup>.

Bei dem neuen Verfassungswerk bereitete die Ordnung der Beziehungen der Einzelstaaten zum Gesamtstaat die größten Schwierigkeiten. Staatsrechtlich gesehen handelte es sich um die Bemessung der Kompetenzen und um die Frage Staatenhaus- oder Bundesratssystem, die sich auf die vereinfachte Formel 1849 oder 1867/71 bringen läßt. Mit dem Staatenhaus-system, also einer parlamentarischen Vertretung der Gliedstaaten, war eine einheitliche Reichsgewalt gegeben, während das Bundesratssystem mehr eine föderalistische Bildung ermöglichte. Mit diesem Problemkomplex war unauflöslich die Einordnung Preußens in die Staatenvertretung verbunden. Zwar war das Heer als wesentlicher Mitbegründer und besonderer Schutz der preußischen Hegemonie zerschlagen, aber

---

1) Für den historischen Zusammenhang vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 11—28 (1929).



schon die Größe allein bedingte eine Ausnahmestellung. Diese Schwierigkeiten hatten sich insofern vermehrt in der Paulskirche gefunden, als dort neben Preußen auch noch Oesterreich in dem Staatenhaus vertreten sein mußte; und die Verhandlungen des Verfassungsausschusses von damals zeigen, wie schwer um Lösung gerungen wurde<sup>2</sup>.

Der § 88 des Paulskirchenentwurfs, der die Vertretung der Einzelstaaten durch Abgeordnete, halb von der Regierung, halb von der Volksvertretung — in Staaten, die aus mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung bestehen, von den Provinzialverbänden — geschickt, vorsieht, war hervorgegangen aus dem Antrag von Pretis, Möring und Edel zur zweiten Lesung<sup>3</sup>, der seinerseits wieder die Gedanken der Anträge von Sommaruga<sup>4</sup> und Zell<sup>5</sup> im Verfassungsausschuß zusammenfaßte. Dieser Paragraph berührte sich mit dem Gedanken Paul Pfizers, daß Preußen keine allgemeine Volksvertretung erhalten solle, sondern nur Provinzialstände, und brachte den Einbau der Provinzialstände in das Reichsstaatsrecht. Es sollte eben versucht werden, auf diesem Wege einen übermächtigen Einfluß der größeren Staaten im Staatenhause zu umgehen.

Der Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung hatte hier eine schwerwiegende Entscheidung zu fällen. Die Regierungsvorlage hatte notwendigerweise auf das Bismarcksche Vorbild zurückgegriffen; verlohnte es sich noch, auf die Staatenhauslösung zurückzukommen? Bei den Verhandlungen über Artikel 15<sup>6</sup> des Entwurfes, der die Bildung neuer Staaten freistellte und der innerlich mit Artikel 19 zusammenhing, der die Zusammensetzung des Reichsrates regelte, forderte der Abgeordnete Dr. Beyerle als Berichterstatter möglichst vorsichtiges Vorgehen und führte folgendes dazu aus: „Soweit die Frage der Verselbständigung von größeren Teilen

---

2) Droysen-Hübner, S. 143 ff. (zur 1. Lesung), S. 527 ff. (2. Lesung). Vgl. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (1928, 7. Aufl.), S. 355 ff.

3) 1848 Bd. 8, S. 6024; S. 6027.

4) Droysen-Hübner, S. 531.

5) A. a. O., S. 537.

6) Vgl. Ebers, S. 12 und S. 32.

großer Gliedstaaten behandelt werden soll, bliebe zu erwägen, ob, wenn nicht eine völlige Verstaatlichung oder Verselbständigung in Frage kommt, wenigstens die Möglichkeit gegeben werden könnte, im Wege des Ausbaues der provinziellen Selbstverwaltung und eventuell durch einen weiteren Ausbau des Reichsrechts derartige Wege zu beschreiten, die auch in der Paulskirche von den Mitgliedern des damaligen Staatenhauses gegangen worden sind.“<sup>7</sup> Aus dem ganzen Zusammenhang ist zu erkennen, was gemeint ist. Wenn nämlich die innerstaatliche Neubildung — wie und nach welchem Plan scheidet hier aus — nicht gelänge, so sollten die Provinzen größere Autonomie erhalten und diese Autonomie „eventuell“ irgendwie reichsrechtlich beansprucht werden; wie es schon der Frankfurter Entwurf und in den publizistischen Vorarbeiten Meinecke und Erich Kaufmann vorgesehen hatten<sup>8</sup>. Hugo Preuß zitiert obige Ausführungen von Beyerle in seinem „Artikel 18 der deutschen Reichsverfassung“<sup>9</sup> und fährt dann fort: „In dieser Richtung lag dann der zu Artikel 21<sup>10</sup> des Entwurfs gestellte Antrag Bader und Genossen: Die Länder, mit Ausnahme von Preußen, werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Von den Vertretern Preußens werden zwölf nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den Provinzialvertretungen gewählt, die übrigen von der Regierung ernannt. Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu senden, wie sie Stimmen führen. Die Mitglieder des Reichsrates sind an Weisungen nicht gebunden.“<sup>11</sup> Preuß erklärte sich mit diesem Antrag einverstanden, sah aber Schwierigkeiten, ihn in das Gefüge des Reichsrates einzubauen, während er mit dem Staaten-

---

7) Beyerle, VA., S. 88.

8) Vgl. § 88; vgl. S. 35; 44,45.

9) S. 20.

10) Artikel 21 des Entwurfs lautete: Die Gliedstaaten werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Sie sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen. Die Mitglieder des Reichsrates sind an Weisungen nicht gebunden, indessen können die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden.

11) VA., S. 147.

hausgedanken leicht zu verbinden sei<sup>12</sup>. Der Verfassungsausschuß nahm dann mit dem Abänderungsantrag Trimborn<sup>13</sup> diesen Antrag an. Das ist auch in die endgültige Verfassung gekommen<sup>14</sup> und durch das Heranziehen des Paulskirchenvorbildes durch Dr. Beyerle mitbeeinflußt worden. Erwähnt sei hier noch, daß vor dem Antrag Bader die Deutschnationalen ebenfalls eine gemischte Besetzung des Reichsrates beantragt hatten, indem er aus Vertretern der Regierungen und Abgeordneten der einzelstaatlichen Parlamente gebildet werden sollte. Dieser Antrag war verworfen worden<sup>15</sup>.

Obwohl bei den ganzen Verhandlungen über diese Frage das Vorbild von 1849 lebendig war, kehrte man nicht mehr zum Staatenhaus des Preuß'schen Entwurfs zurück; denn wie die politische Entwicklung bisher gezeigt hatte — der Bundesrat hatte sich nicht ausschalten lassen —, war auch künftig eine andere als eine bundesratsähnliche Vertretung der Einzelstaaten nicht zu erreichen. Auch die beiden Berichterstatter Dr. Beyerle und Koch (Cassel) sahen in dem Reichsrat des Regierungsentwurfs das Richtige.

Dr. Beyerle wies dann noch darauf hin, daß das Staatenhaus schon im Preuß'schen Entwurf vorgesehen war, daß es danach dieselbe Stellung wie 1849 gehabt hätte. „Um den Sonderinteressen der Fürstenmacht und den Widerständen der Einzelstaaten entgegenzutreten, beschloß man 1848 und 1849, daß die Regierungen nur die Hälfte der Mitglieder ins Staatenhaus zu entsenden hätten, während die andere Hälfte entweder aus den Volksvertretungen hervorgehen sollte, oder — das war damals aus dem Moment heraus geboren, da noch nicht überall Gesamtlandtage da waren — aus den Vertretungen der Provinzen.“<sup>16</sup>

---

12) Preuß, VA., S. 150.

13) Der Antrag Trimborn setzte statt der 12 preußischen Stimmen die Hälfte der preußischen Stimmen; VA., S. 156/57.

14) Artikel 63.

15) VA., S. 124; und zwar war dieser Antrag so gedacht gewesen: Die Regierungsvertreter sollten die dem Reichsrat zustehenden Verwaltungsbefugnisse ausüben, die Abgeordneten sollten hinzutreten, soweit die Gesetzgebung in Frage kam (Dr. Delbrück, VA., S. 122).

16) VA., S. 117/118.

Natürlich war nach den Erfahrungen der vorhergehenden Jahre 1849 die Furcht vor den Regierungen auch bei dem Verfassungswerk mitbestimmend, wenn man sich auch darüber hinwegzusetzen versuchte; denn, so sagte man sich, die Regierungen könnten in Zukunft nicht mehr anders als demokratisch möglich und mit der öffentlichen Stimme kongruent sein<sup>17</sup>. Daher hielt man eine gemischte Zusammensetzung des Staatenhauses für angebracht, um ausgleichend zwischen Volk und Regierung zu wirken.

Die Mitbeteiligung der Provinzialstände können wir aber nur als direkte Spitze gegen die Großstaaten Oesterreich und Preußen ansehen und nicht als aus dem Moment heraus geboren. Denn die in dieser Beziehung im Verfassungsausschuß gestellten Anträge von Dahlmann und von Sommaruga — beide dem Kasino zugehörig — richteten sich ausdrücklich gegen die größeren Staaten<sup>18</sup>. Dagegen bemerkte Dr. Beyerle mit Recht, daß durch die Einzwängung der dynastischen Staaten in das Staatenhaus hauptsächlich dazu beigetragen wurde, daß der Entwurf eine theoretische Konstruktion blieb; wir können ihm jedoch nicht zustimmen, wenn er sagte: „Wir dürfen aber auch nicht die völlig veränderte politische Lage vergessen, die die Einzelstaaten heute als einzelstaatliche Freistaaten dem Gesamtfreistaat gegenüber einnehmen, eine Lage, die ganz anders ist als damals, wo es galt, die hemmenden Einflüsse der Fürsten wie der einzelstaatlichen Regierungen durch ein starkes und möglichst freigestaltetes Staatenhaus zu brechen.“<sup>19</sup>

Zwar spielten 1848/49 die Eifersüchteleien und die Prestigepolitik der Fürsten eine Rolle, aber das war doch die für manche überraschende Lehre von 1919, daß das partikularistische Interesse keineswegs seine Hauptquelle durch die Beseitigung der Fürsten verlor, sondern die revolutionären Gewalten traten an ihre Stelle und repräsentierten die durch die Herrschaft

---

17) Römer, Droysen-Hübner, S. 165.

18) Droysen-Hübner, S. 227/28 (Dahlmann); Droysen-Hübner, S. 531 (Sommaruga).

19) Beyerle, VA., S. 118.



der Dynastien beförderte Einzelstaatsgesinnung<sup>20</sup>. Und so kann man von einer veränderten Stellung der Einzelstaaten 1919 insofern nicht sprechen, als sie doch wahrlich, sobald es sich um ihre Belange handelte, mit mehr oder weniger Erfolg ihren hemmenden Einfluß geltend machten; und darum war das geplante Staatenhaus 1919 auch noch nicht brauchbar, es verwandelte sich sofort bei Berührung mit den Realitäten deutscher Entwicklung in den Reichsrat.

Träger und Stabilisierungsfläche für den Partikularismus waren die einzelstaatlichen Landtage. Das Vorhandensein einer zweiten konstituierenden Versammlung in Preußen<sup>21</sup> wurde in seinen möglichen Folgen mit einer aus dem Schicksal des Paulskirchenwerkes gewonnenen Erfahrung beurteilt. Die Präsidenten der Klein- und Mittelstaaten seien Schönheitsfehler, der preußische Präsident eine Lebensgefahr für das Reich, wie Dr. Preuß sagte. „Eine Nationalversammlung, die vier Siebentel des deutschen Volkes vertritt, ist unvereinbar mit der deutschen Gesamtnationalversammlung. Daran ist zum großen Teil das Werk von 1848 gescheitert; damit würde die ganze Reichstätigkeit auf die Dauer lahmgelegt sein.“<sup>22</sup>

Schon der Fünfzigerausschuß wirkte 1848 auf den Bundestag ein, daß konstituierende Versammlungen in anderen Staaten nicht vor Beendigung des Frankfurter Verfassungswerkes zu berufen seien. Als am 22. Mai 1848 die preußische Nationalversammlung zusammentrat, stellte Venedey am selben Tage in Frankfurt den Antrag, jede Verfassung in einem Einzelstaate, die vor der Vollendung des Verfassungswerkes beschlossen würde, für null und nichtig zu erklären<sup>23</sup>. „Man hat uns gesagt, es sei nicht gefährlich, daß in Preußen eine Verfassung gemacht werde. Ich muß dem widersprechen . . . ; denn, wenn

---

20) Vgl. auch Fritz Hartung, Die geschichtlichen Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung.

21) Die preußische konstituierende Landesversammlung wurde am 26. Januar 1919 gewählt und für den 5. März 1919 nach Berlin einberufen.

22) Preuß, VA., S. 96.

23) Venedey, 1848 Bd. 1, S. 40; Blum a. a. O., S. 150.

sie gemacht ist . . . , so sind wir nicht mehr frei,“ sagte damals Robert Blum. Schloß sich Preußen erst einmal konstitutionell ab, so war es für Pläne, die ein Aufgehen ins Reich anstreben oder Zerlegungs- und Loslösungsabsichten verfolgten, nicht mehr zugänglich. Das galt sowohl 1919 wie damals. Jedoch konnte auch 1848 ohne das Parlament eine Verfassung gegeben werden, nämlich durch den König oktroyiert. Denn damals gab neben dem Parlament vor allem die sich wieder kräftigende Krone den Ausschlag, der durchaus nicht dem Willen des Parlaments zu entsprechen brauchte. 1919, wo das Volk als alleiniger Souverän auftrat, bedeutete das preußische Parlament die verfassungsmäßige Geschlossenheit dieses Einzelstaates; die Gefahr der Rivalität war diesmal viel größer, und die Einzelstaaten zeigten, daß sie durchaus nicht gewillt waren, sich ohne weiteres der Souveränität der Nationalversammlung unterzuordnen. Am 29. März 1919 protestierten die vier süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen in der Stuttgarter Erklärung gegen die Beschlüsse des Verfassungsausschusses betreffend das Verhältnis des Reichs zu den Gliedstaaten. Sie sahen in den Beschlüssen, die über die Regierungsvorlage hinausgingen, eine Uebertreibung des Einheitsgedankens. Eine Erweiterung der Reichskompetenz dürfte nur durch verfassungsänderndes Gesetz erfolgen; es müßte eine Gewähr dafür geschaffen werden, daß die in den Gliedstaaten tätigen Reichsbeamten in der Regel Landesangehörige wären; außerdem wurde ein Gesamtprogramm für den Bedarf der öffentlichen Verbände, Reich, Gliedstaaten, Gemeinden usw. gefordert. Man wünschte unverzüglich in Verhandlungen darüber einzutreten, bis zu deren Abschluß das Reich auf dem Gebiete der direkten Steuern Zurückhaltung üben sollte. Ferner erhob man Einspruch dagegen, daß eine Neubildung von Ländern und Abtrennung von Teilen auch gegen den Willen des betreffenden Gliedstaates sollte erfolgen können. Selbst eine rechtsstehende Zeitung schrieb dazu: Es wäre verhängnisvoll, wenn die Nationalversammlung sich durch solche Einsprüche zur Pflege eines überständigen und schädlichen Partikularismus bestimmen ließe<sup>24</sup>.

---

24) Vgl. Berliner Lokal-Anzeiger Nr. 151 vom 5. 4. 1919.

Der Vorsitzende des Verfassungsausschusses gab die Erklärung mit folgenden Worten bekannt: „Die Stuttgarter Erklärung hat einen historischen Vorgang. Wenn ich ihn anführe, erspare ich mir jede Kritik. Am 23. Februar 1849 haben in Frankfurt die Staaten Preußen, vertreten durch Camphausen, Baden, vertreten durch Welcker, Hessen durch Jordan u. a., darunter nicht Bayern und Württemberg, dem Präsidenten des Reichsministeriums v. Gagern eine sogenannte Kollektiverklärung mit Verwahrung gegen Eingriffe der Reichsgewalt in die einzelstaatlichen Kompetenzen durch die Beschlüsse der Nationalversammlung in erster Lesung überreicht. Die Einwendungen, die interessant begründet waren, sind eingeleitet mit den sympathischen Worten: Wir ersuchen Sie, Herr Minister, diese Mitteilung auf geeignetem Wege zur Kenntnis der deutschen Nationalversammlung zu bringen und den Ihnen zustehenden Einfluß dahin zu verwenden, daß der betretene Weg der Verständigung zu einem gedeihlichen Ziel führt.“<sup>25</sup>

Was Haußmann hiermit besonders treffen und rügen wollte, war die Art und Weise, wie diesmal die Staaten vorgingen: Sie setzten sich über die Nationalversammlung hinweg; erst nach Veröffentlichung der Erklärung durch das Wolff'sche Telegraphenbüro erfuhr der Verfassungsausschuß davon.

Es ist bei den Verhandlungen über den Reichsrat noch eine andere Anknüpfung an 1848 festzustellen. Der Rätegedanke, der einzige neue Gedanke der Novemberrevolution, wie einmal in den Debatten der Nationalversammlung gesagt wurde, konnte nicht unberücksichtigt gelassen werden. So war wohl der Plan, eventuell berufsständische Vertretungen dem Reichs-

---

25) Haußmann, VA., S. 253.

Die Kollektiverklärung vom 23. 2. 1849 ging aus dem Kreise der Kleinstaaten hervor, die einer preußischen Lösung günstig gesinnt waren. Mit Preußen verlangten sie u. a.: einen Bundesstaat, dann folgerichtig statt Reichsgewalt Bundesgewalt, schärfere Abgrenzung und Beschränkung der Befugnisse der Zentralgewalt den Einzelstaaten gegenüber. Die Zentralgewalt sollte sich mehr mit der allgemeinen Gesetzgebung befassen und die Ausführung den Einzelstaaten überlassen; Einschränkung der Finanzrechte des Parlaments; daran schlossen sich spezifizierte Aenderungsvorschläge. (1848, Bd. 7, S. 5444—48.)

rat einzugliedern, ein Versuch, diesem Gedanken schon hier entgegenzukommen. Dieser Vorschlag wurde von verschiedenen Seiten begrüßt<sup>26</sup>, aber doch im Augenblick für undurchführbar gehalten; es wurde angezweifelt, ob damit ein stabilerer Gegenpol zum Reichstag geschaffen würde, und man hielt auch gerade den Parteigedanken für geeignet, berufsständisch ausgleichend zu wirken<sup>27</sup>.

Die Möglichkeit, berufsständische Elemente in den Reichsrat zu nehmen, streifte auch Dr. Beyerle und erwähnte, daß man dann den Reichsrat eventuell zu einer ersten Kammer machen könne und daß auch in der Paulskirche schon an berufsständische Vertretungen gedacht worden sei<sup>28</sup>. Blättert man nämlich die Protokolle der Paulskirche durch, so findet man, daß Anträge (im Plenum) dem politischen Haus, der Volksvertretung, ein Haus zuzuordnen wollten, das die beruflichen und sozialen Gliederungen des gesamten Volkes enthielt. Das Staatenhaus sollte z. B. gebildet werden: Zu zwei Drittel aus denjenigen Grundbesitzern und zu ein Drittel aus denjenigen Gewerbetreibenden, die von ihrem Grundbesitz oder Gewerbebetrieb die höchsten Steuern zahlten<sup>29</sup>. Von Kunst und Wissenschaft war nicht die Rede; denn Kunst und Wissenschaft seien im deutschen Volke so verbreitet, daß auch Angehörige der erwähnten Stände sie sich aneignen und vertreten könnten. Ebenso sollten die großen Kapitalisten nicht vertreten sein, denn sie machten ihre Geschäfte an der Börse und nicht unter dem Gesichtspunkt und Interesse des Staates. Die Erwägung, die diesen Antrag bestimmte, war: Wer Grund und Boden besitzt, hat auch das größte Interesse am Staat<sup>30</sup>. Andere Anträge waren von Gfrörer<sup>31</sup> und Ahrens<sup>32</sup> gestellt worden; der erstere sah das stabile Moment einer Volksvertretung gegen-

---

26) Dr. Kahl, VA., S. 123; Dr. Spahn, S. 123; Dr. Delbrück, S. 122; sie sehen von einem Antrag ab.

27) Dr. Preuß, VA., S. 120/121, Koch (Cassel) VA., S. 119; Dr. Zöphel, S. 123.

28) Dr. Beyerle, VA., S. 118.

29) Antrag v. Linde, 1848, Bd. 5, S. 3845.

30) Derselbe, a. a. O., S. 3848—51.

31) Gfrörer, 1848, Bd. 6, S. 4044.

32) Ahrens, Bd. 6, S. 4045 (Westendhall-Fraktion).



über im Provinzialgeist, in den Interessen des Handels und der Industrie und des größeren Landbesitzes; der letztere propagierte ein „soziales“ Staatenhaus, in dem die Berufszweige des Ackerbaues, des Handels, der Industrie, des Unterrichts usw. ihre Vertretung finden sollten. Waren diese Anträge in ihren Formulierungen und Begründungen nicht klar, und wünschten die beiden ersten eigentlich die alte Ständevertretung nur in moderner Aufmachung, so hätten sie unter der Voraussetzung des Einheitsstaates allein in der geplanten Art durchgeführt werden können; da auch das Bedürfnis nach berufsständischen Vertretungen in jener Zeit noch nicht allgemein gefühlt wurde, fanden jene Gedanken 1848 keine Berücksichtigung.

Wenn die Gegenwart von einer „Krise des modernen Staatsgedankens“, von einer Ueberwucherung des „abstrakten Formalstaates“ durch die Wirtschaftskräfte und Berufsorganisationen spricht, wenn „Wirtschaftsstaat“ und „Berufsstaat“ als Zukunftsformen staatlicher Prägung hingestellt werden<sup>33</sup>, so hat auch hier schon die Paulskirchenversammlung in einigen ihrer Mitglieder vorausdenkend diese Kräfte in den abstrakten Formalstaat einzugliedern versucht.

Besonders lebhaft war die Auseinandersetzung mit den Ideen der Achtundvierziger, als die Flaggenfrage zur Debatte stand. In bewußter Anlehnung an 1848 übernahm man die schwarz-rot-goldenen Farben. „Darin liegt aber keine Herabwürdigung der hinter uns liegenden Periode, sondern nur symbolische Bekundung eines neuen politischen Prinzips, das aber an ein altes und der Geschichte unseres Volkes teures anknüpft. Vieles, das in der Geschichte unseres Volkes teuer und lieb ist, verkörpert sich in den Farben Schwarz-Rot-Gold, in den Farben der Burschenschaft, in den Farben, die die Einheit mit Oesterreich darstellen sollen. . . . Aber es waren die Farben, die sogar der deutsche Bundestag als Schutz anrief, als die Revolution von 1848 losbrach,“<sup>34</sup> führte Preuß aus. Jetzt kam es auf die Durchsetzung des Prinzips Schwarz-Rot-

---

33) Alfred Weber, Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa, Berlin und Leipzig 1925.

Heinrich Ernst Ziegler, Republikanische Staatsverfassungen, 1919.

34) Preuß, VA., S. 402.

Gold an<sup>35</sup>. Damit war die Hoffnung auf Großdeutschland verbunden, und es erhebt sich die Frage: Wie stand man in Oesterreich zu Schwarz-Rot-Gold?

In Oesterreich ist die Geschichte der schwarz-rot-goldenen Farben eine sehr verwickelte, da verschiedene Auffassungen in diesen Farben ihre symbolische Aeußerung sahen; so waren die deutschnationalen Antisemiten für Schwarz-Rot-Gold, es waren die Farben des Deutschtums im Gegensatz zum Slaventum (seit 1897), schwarz-rot-gold war das Abzeichen des deutschen Schulvereins, aber es stand auch die Gegnerschaft gegen ein engherziges Schwarz-Weiß-Rot hinter ihnen. Die Sozialdemokraten waren bis 1918 gegen Schwarz-Rot-Gold<sup>36</sup>. Nach der Revolution verlangten die Anschlußfreunde Schwarz-Rot-Gold gleich für Deutsch-Oesterreich, das sie nur für eine Uebergangsbildung hielten; es gelang ihnen aber nicht, mit ihren Forderungen durchzukommen. Wohl aber machte die Sozialdemokratie die Anschlußforderung zu einer der ihrigen, vor allem, um die großdeutsche Republik zu schaffen, und vereinte so die nationale und die demokratisch-republikanische Seite der Flaggenfrage<sup>37</sup>. Als Vertreter dieser Anschauung nahm der Historiker Moritz Hartmann, der österreichische Gesandte und Sohn des gleichnamigen Acht- und vierzigers, an den Verhandlungen des Verfassungsausschusses teil. Die Farbe Großdeutschlands „ist einmal Schwarz-Rot-Gold,“ so sagte er, „und sie ist Schwarz-Rot-Gold infolge der historischen Entwicklung durch hundert Jahre. Und da möchte ich betonen: Gerade heute haben wir Deutsch-Oesterreicher die Verpflichtung, jenen zu danken, die vorausgedacht haben für unsere Zeiten: Denn damals in Frankfurt hat das Parlament getagt, das das einzige bisherige großdeutsche Parlament genannt werden kann, und die Männer, welche damals in der Paulskirche gesessen haben, namentlich diejenigen, welche auf der äußersten Linken gesessen haben, haben vielleicht klarer als mancher andere vorausgesehen, wie es einmal in Zukunft sein wird, wenn sie auch nicht Realpolitiker in dem Sinne

---

35) Derselbe, S. 28.

36) Vgl. Wentzcke, Die deutschen Farben, S. 203 ff.

37) Prof. R. Sieger, Die Grenzboten, Heft 31, Jahrg. 1919.

waren, wie man das gewöhnlich versteht.“<sup>38</sup> Doch auch die Gegner von Schwarz-Rot-Gold sollen zu Worte kommen, soweit sie unter Bezugnahme auf 1848 erwiderten<sup>39</sup>. Sah man nach den angeführten Zeugnissen besonders das Prinzip — Volksstaat auf großdeutsch-nationaler Basis —, so stand der Gegenseite das Ergebnis vor Augen, und zwar der unglückliche Ausgang jener Bewegung von 1848. U. a. führte der Abgeordnete Kahl aus: „Auch der Reichsminister Dr. Preuß hat sich nur auf historisch tiefwurzelnde Erinnerungen zur Empfehlung der neuen Farben berufen. Unter diesen Farben ist die deutsche Reichseinheit niemals erreicht worden. Die Bundesfarben waren schwarz-rot-gold nur 1848—51, und gerade an diese Zeit knüpfen sich die denkbar trübsten Erinnerungen von Englands Anmaßung und Deutschlands Erniedrigung. Die Farben waren also immer nur Symbole kleinerer Kreise.“ Ebenso auch Dr. v. Delbrück, der Führer der Deutschnationalen in der Nationalversammlung: „Es ist von der Gegenseite Bezug darauf genommen worden, daß der erste Versuch einer deutschen Einigung im Jahre 1848 unter den Farben Schwarz-Rot-Gold geschehen sei; vergessen Sie dabei nicht, daß diese Bestrebungen damals mit einem Mißerfolg endeten.“

Im übrigen wurden Gutachten über Gutachten eingebracht, die sich für und gegen die neuen Farben aussprachen. Ja, auch von den Parteifreunden des Reichsministers Dr. Preuß war nur eine Minderheit für den Farbenwechsel; Dr. Petersen und Koch (Cassel) waren entschieden dagegen<sup>40</sup>. Infolgedessen hinterlassen die Verhandlungen über die Flagge keinen erfreulichen Eindruck; es fehlt — das merkt man hier so deutlich — die hinreißende, schwungvolle Begeisterung, wie sie 1848 herrschte, zumal daneben noch Rot als Reichsflagge vorgeschlagen wurde, nämlich von den Unabhängigen als Flagge der Revolution, und die Sozialdemokratie sich nur deshalb versagte, da die sozialistische Republik noch nicht erfüllt war<sup>41</sup>.

---

38) VA., S. 404.

39) Kahl, VA., S. 401; Dr. v. Delbrück, VA., S. 403.

40) Dr. Petersen, Bd. 327, S. 1230—32; Koch (Cassel), VA., S. 403.

41) Katzenstein, VA., S. 404.

1848 aber waren es wirklich Nationalfarben, weil die Nation hinter ihnen stand, die die Nationalversammlung am 31. Juli 1848 festlegte<sup>42</sup>. Es herrschte kein Streit um die Farben, nur ein Antrag Berger wollte die deutsche Fahne mit 38 goldenen Sternen schmücken.

1919 war ein alle überspannendes und einigendes Symbol nicht möglich. Der Einsatz für Schwarz-Rot-Gold bedurfte zu seiner Erklärung sehr stark historischer Deutungen und Ueberlegungen, die wohl ihre Würde und Bedeutsamkeit hatten, aber doch der unmittelbaren Herzenswirkung ermangelten. Die Kompromißlösung brachte zu allem innerdeutschen Zwist noch den Flaggenstreit.

Infolge der Aufgaben, die an den Gesamtstaat nach dem verlorenen Krieg herantraten, mußten die Kompetenzen des Reichs gegenüber der bisherigen Verfassung verstärkt werden. So übernahm das Reich vor allem das gesamte Finanzwesen, Steuern und Zölle, aber auch Heer, Eisenbahn und Post. Im Interesse einer Reichswasserstraßenpolitik sollte das Reich auch die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung übernehmen<sup>43</sup>. Aus terminologischen Gründen — der Begriff „Seewasserstraßen“, deren Uebernahme Artikel 103<sup>44</sup> vorsah, war irreführend — wollte das Reichswirtschaftsministerium die Streichung dieses Artikels<sup>45</sup>, den man schon durch den vorhergehenden für gedeckt hielt. Daraus entstand ein Mißverständnis. Der Berichterstatter Koch (Cassel) glaubte, daß man die „Seewasserstraßen“ den beteiligten Staaten überlassen wolle. „Ich weiß“, sagte Koch, „daß früher die Freien Städte großen Wert darauf gelegt haben, die Seewasserstraßen selbst in der Hand zu behalten. Sie haben bereits 1848 der damaligen An-

---

42) 1848, Bd. 2, S. 1284.

43) Artikel 102 und 103 der Regierungsvorlage. Vgl. Ebers, S. 58 a. a. O.

44) Art. 103 hieß: Aufgabe des Reichs ist es, die Seewasserstraßen nach Emden, Bremen, Hamburg--Harburg, Lübeck, Stettin, Danzig und Königsberg in Verwaltung zu übernehmen. Die Uebernahme kann nur durch Vertrag gegen Entschädigung erfolgen.

45) Präsident des Reichskanalamts Scharmer, VA., S. 347/48.



regung widersprochen, diese Wasserstraßen zur Reichsangelegenheit zu machen.“<sup>46</sup>

Erinnern wir uns an die damaligen Vorgänge. 1848 wurden in dieser Angelegenheit dem Plenum zwei Berichte erstattet, einer vom Verfassungsausschuß und einer vom volkswirtschaftlichen Ausschuß. Der Verfassungsausschuß wollte dem Reich nur die Oberaufsicht über die Hafenanstalten am Meer geben<sup>47</sup>. Gesetzgebung und Oberaufsicht sollte dagegen die Reichsgewalt haben über die für Schiffe oder Flöße fahrbaren Flüsse und über die Mündungen der in dieselben fallenden Nebenflüsse, über die dem allgemeinen Verkehr dienenden Kanäle und Seen, sowie über den Schiffahrtsbetrieb auf diesen Wasserstraßen<sup>48</sup>. Also schon damals arbeitete man bewußt im Sinne einer Reichswasserstraßenpolitik.

Die Vorschläge des volkswirtschaftlichen Ausschusses waren noch unitarischer. Schon am 4. September 1848 war von ihm ein Gesetzentwurf angekündigt worden, nach dem auf den sogenannten konventionellen Strömen, d. h. Strömen, die mehreren Staaten gemeinsam sind, wie Elbe, Weser, Rhein und Nebenflüsse, die Stromzölle ab 1. 1. 1849 aufgehoben werden sollten und das Reich die Unterhaltung der Ströme übernehme<sup>49</sup>. Der Bericht dieses Ausschusses<sup>50</sup> ging über den des Verfassungsausschusses hinaus, indem er auch die Schiffahrtsanstalten am Meer zur Reichssache erheben wollte; denn das

---

46) VA., S. 347.

47) 1848, Bd. 4, S. 2717—2746 (§§ 21, 22). Vgl. den revidierten Entwurf über den Abschnitt „Die Reichsgewalt“ bei Droysen 1, S. 418; der erste Entwurf (Droysen 1, S. 225 ff.) enthielt allgemein die Bemerkung, daß auch sämtliche Wasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen, der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Reiches unterliegen sollen; später empfahl der Reichshandelsminister Duckwitz, dafür einen besonderen Paragraphen zu setzen des Inhalts: Die Reichsgewalt habe die Gesetzgebung und Oberaufsicht über die Häfen, über die Seepolizei usw., aber, so fügte er hinzu, es sei dies eine sehr weitführende Gesetzgebung, und er sei augenblicklich noch nicht imstande, Genügendes vorzuschlagen (a. a. O., S. 242).

48) A. a. O., S. 2717—46 (§§ 21, 22).

49) A. a. O., Bd. 3, S. 1871.

50) Bd. 5, S. 3202 ff. (besonders s. S. 3206—3211).

Reich könne dann dem Handel und Gewerbe größere Erleichterungen schaffen, alle Arbeiten könnten großzügiger und alle Anlagen nach einheitlichem Plane ausgeführt werden.

Damals stellten sich die Vertreter der Küstenstaaten im wesentlichen hinter die Vorschläge des Verfassungsausschusses<sup>51</sup>. So fiel das Abstimmungsergebnis der ersten Lesung günstig für diesen Entwurf aus<sup>52</sup>; nur bei den Flüssen räumte man dem Reich auch Mitwirkung bei allen Verhältnissen und Abgaben ein, die von direktem Einflusse auf den Schiffahrtsbetrieb sind. Dagegen erhoben die Einzelstaaten Einspruch. Die hannöversche Denkschrift änderte hier und zwar in folgender Weise, was sich auch die Kollektivnote<sup>53</sup> zu eigen machte: Die Bundesgewalt hat die Gesetzgebung nur für die mehrere deutsche Staaten durchströmenden schiffbaren Flüsse. Sie hat auch die Oberaufsicht darüber und überwacht die Ausführung der Gesetze. Alle übrigen Flüsse bleiben der Fürsorge der Einzelstaaten überlassen. Ähnlich äußerte sich auch Baden; Bayern erklärte auch obige Bestimmungen für noch zu weitgehend<sup>54</sup>.

Wahrhaft realpolitisch und staatsmännisch denkend gab der Verfassungsausschuß in seinen Vorschlägen zur zweiten Lesung den Wünschen der Einzelstaaten nach<sup>55</sup>, während die unitarischen Anträge des volkswirtschaftlichen Ausschusses von Eisenstuck und mehreren anderen noch einmal aufgenommen wurden<sup>56</sup>, aber ohne Erfolg. Die Nationalversammlung folgte der Einsicht ihres Verfassungsausschusses<sup>57</sup>, während die Linke die Fassung der ersten Lesung bevorzugte. Das Ergebnis war: Die Schiffahrtsanstalten am Meer und in den Mündungen der Flüsse verblieben den Uferstaaten, das Reich hatte nur darüber die Oberaufsicht; was die Flüsse anbelangt, war der Reichs-

---

51) So der Vertreter Hamburgs Merk (Bd. 5, S. 3229—3230); ebenso Nizze von Stralsund (S. 3232), v. Vincke (S. 3233—36) und Waitz (S. 3239—41).

52) 1848, Bd. 5, S. 3246.

53) Vgl. pag. 21, a. a. O., Bd. 7, S. 5446/47.

54) 1848, Bd. 8, S. 5750.

55) Droysen-Hübner, S. 460 ff.

56) Bd. 8, S. 597<sup>a</sup>.

57) S. 5982.

gewalt das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht gegeben über die in ihrem Lauf mehrere Staaten durchströmenden Flüsse oder Seen; die übrigen Wasserstraßen blieben den Einzelstaaten<sup>58</sup>.

1919 lagen die Dinge ganz anders. Der Vertreter Bremens bezweifelte<sup>59</sup>, ob die betreffenden Uferstaaten noch mit ausländischen großen Staaten konkurrieren könnten, wenn sie selbst die Mittel für eine Instandhaltung ihrer Schiffahrtsanlagen und Wasserstraßen aufbringen müßten, zumal das Eisenbahnwesen ihnen schon genommen sei. So stand also einer Uebernahme auch dieser Anlagen auf das Reich nichts im Wege; was 1848 der volkswirtschaftliche Ausschuß — seiner Zeit den tatsächlichen Verhältnissen nach vorausseilend — begehrte, in Weimar wurde es erfüllt<sup>60</sup>. Die erweiterte Kompetenz des Reiches konnte aber nur dann erfolgversprechend ausgenutzt werden, wenn ein in sich abgestimmter Verwaltungsorganismus geschaffen wurde. Der Preuß'sche Entwurf enthielt daher nicht nur Vorschriften für die einzelstaatlichen Verfassungen, sondern auch Bestimmungen über die *Gemeindeverfassung*<sup>61</sup>. Durch die Beratungen im

---

58) Vgl. §§ 20—24 d. Frankf. Reichsverfassung.

59) Dr. Nebelthau, VA., S. 349.

60) Weimarer Reichsverfassung, Art. 97.

61) § 12 in der Fassung des veröffentlichten Entwurfs lautete: Jeder deutsche Freistaat muß eine Landesverfassung haben, die auf folgenden Grundsätzen beruht:

1. Es muß eine aus einer Kammer bestehende Volksvertretung vorhanden sein, die in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl unter Beteiligung der Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird.
2. Die Landesregierung muß dieser Volksvertretung verantwortlich und von ihrem Vertrauen abhängig sein.
3. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Ihre Vorstände werden entweder unmittelbar nach den Grundsätzen unter Ziffer 1 oder durch eine aus solchen Wahlen hervorgegangene Vertretung gewählt. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung.
4. Die Volksvertretung sowie die Vertretungskörperschaften in den Gemeinden und Gemeindeverbänden haben das Recht und auf Verlangen von  $\frac{1}{5}$  ihrer Mitglieder die Pflicht, Ausschüsse zur öffent-

Staatenausschuß kamen jedoch diese Bestimmungen hinaus, wurden aber bei den Beratungen im Verfassungsausschuß noch einmal angezogen. „Es ist richtig, der § 12 des ersten Entwurfs hatte eine Verbindung zwischen Reich und Gemeinden hergestellt und hatte in dieser Beziehung auch normative Vorschriften,“ erklärte Preuß im Verfassungsausschuß; „ich darf sagen, daß mich dabei der Gedanke geleitet hat, dem Selbstverwaltungsprinzip in der Reichsverfassung einen Ausdruck zu geben. Im übrigen hatte dasselbe schon die Versammlung in der Paulskirche getan.“<sup>62</sup>

Aehnliche Bestimmungen hatte in der Tat der Verfassungsausschuß dem Plenum 1848 vorgeschlagen<sup>63</sup>: „Der Ausschuß hat sich vorgesetzt, Vorschläge zu machen, um die Selbständigkeit der Gemeinden als Grundrecht hinzustellen,“ sagte Beseler<sup>64</sup> in seinem Bericht, und man wollte das nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für größere Verwaltungsbezirke<sup>65</sup>. Es ist übrigens interessant zu sehen, daß man damit auch Keime zu einer späteren vernünftigen Einteilung und Gliederung des Reiches ausstreuen wollte. „Wir müssen dem deutschen Volke nur das Grundrecht zu dieser vernünftigen Entwicklung geben,“ äußerte der Abgeordnete Schulz<sup>66</sup>. Den Gemeinden sollte gewährt werden: Wahl ihrer Vorsteher, selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei, Veröffentlichung des Gemeindehaushaltes, Oeffentlichkeit der Verhandlungen und allgemeine Bürgerwehr. Jedoch wurden Bedenken laut, ob die Gemeinden schon reif genug seien für die Verleihung jener Rechte; aber man hoffte, daß, je mehr die Gemeinden von der Bevormundung durch den Staat gelöst wä-

---

lichen Untersuchung von Tatsachen einzusetzen, wenn die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen angezweifelt wird.

5. Die Ortspolizei ist grundsätzlich Sache der Gemeinden oder Gemeindeverbände.
6. Jedes bewohnte Grundstück muß einer Gemeinde angehören.

62) Preuß, VA., S. 110.

63) 1848, Bd. 7, S. 5156.

64) Beseler, a. a. O., S. 5165.

65) S. 5157 (Zusatzantrag Schulz).

66) Schulz, S. 5159.



ren, sie sich desto mehr für die Selbstverwaltung interessieren würden<sup>67</sup>. Dem Staate wurde eine gesetzlich geordnete Oberaufsicht eingeräumt<sup>68</sup>.

Für Weimar war diese Frage nicht von so grundlegender Bedeutung wie für 1848. Die Selbstverwaltung hatte sich in Städten und Gemeinden durchgesetzt. Es konnte also von Preuß erwidert werden: „Da aber die Einzelstaaten darin einen besonders empfindlichen Eingriff in ihre Stellung erblickten, und da ferner das praktische Bedürfnis heute nicht mehr in dem Maße wie 1848 vorhanden ist — die allgemeine kommunale Selbstverwaltung ist ja heute im wesentlichen in allen deutschen Einzelstaaten vorhanden —, so glaubte die Reichsregierung darauf nicht bestehen zu sollen.“<sup>69</sup>

Bei der zweiten Lesung wurde zu Artikel 16<sup>70</sup> folgender Zusatzantrag Quarck-Katzenstein eingebracht: Die gleichen Grundsätze gelten für die Verfassung der Gemeinden und Kommunalverbände. Jedes Grundstück muß einem Gemeindebezirk angeschlossen sein<sup>71</sup>. Bei der Begründung des Antrages bezog sich Dr. Quarck auch auf die entsprechenden Sätze des Preuß'schen Entwurfs. In seiner Antwort wies Preuß noch einmal ausführlicher auf das Vorbild der Paulskirche hin, betonte aber, daß bei dem entschiedenen Widerstand der Einzelstaaten die Reichsregierung sich mit der Streichung jener Passus abgefunden habe, zumal eben eine wesentliche Neuerung durch solche Normen nicht herbeigeführt werde<sup>72</sup>.

Die endgültige Verfassung enthält darum auch in dieser Hinsicht keine spezifizierten Bestimmungen. Von dem § 12 des Entwurfs ist Artikel 17 übrig geblieben, der Vorschriften

---

67) v. Nagel, 1848, Bd. 7, S. 5160.

68) § 184 des Frankfurter Entwurfs.

69) Preuß, VA., S. 110.

70) Art. 16 der ersten Lesung: Jedes Land muß eine freistaatliche Landesverfassung haben, nach der die Volksvertretung in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird, und nach der die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf.

71) VA., S. 437.

72) Preuß, VA., S. 437.

über die Verfassung der Einzelstaaten gibt, und in Erinnerung an jene Verhandlungen im Verfassungsausschuß fordert der zweite Absatz von Artikel 17, daß die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Gemeindewahlen gelten. Allgemein wird in Artikel 127 der Grundrechte den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze gegeben.

Das führt uns schon hinein in das Gebiet der Grundrechte; denn auch in dem Frankfurter Entwurf war die kommunale Selbstverwaltung unter den Grundrechten aufgezählt. Von verschiedenen Seiten war man gegen eine Aufnahme der Grundrechte, enthielten doch z. B. die Vorentwürfe von Weck und Roth gar nichts davon. Einerseits konnten Grundrechte, besonders wenn sie denen von 1848 zu sehr nachgebildet waren, nur ausdrücken, was sich schon in der Gesetzgebung und Rechtsprechung durchgesetzt hatte; dann aber waren sie tot und nur „Denksteine“, wie Naumann einmal sagte<sup>73</sup>. Sollte Leben in ihnen pulsieren, so mußten sie Neues bringen und Richtlinien für die Gesetzgebung aufstellen. Und da die Revolution von 1918 sozialen Charakter hatte, mußte eine Umwertung und ein Ausbau der Grundrechte in diesem Sinne erfolgen.

In den Grundrechten zeigt sich deutlich der Unterschied der Verhältnisse von 1918 und 1848.

1848 boten die Grundrechte das Programm des damaligen Liberalismus; der einzelne und die Sphäre um ihn sollten vor Zugriffen des Staates gesichert werden; man verlangte „Freiheit vom Staate“, Grundrechte. Das heutige Verhältnis konnte man treffend mit „Freiheit im Staate“ bezeichnen, daher Grundrechte und Grundpflichten. „Da dieser Verfassungsentwurf nun an früher verlassene Gedankengänge anknüpfen mußte, so schien gerade durch Aufnahme eines Abschnittes über Grundrechte eine Anknüpfung an jene Ueberlieferung geboten,“ führte Preuß<sup>74</sup> im Verfassungsausschuß aus und hatte ja in seinem Vorentwurf bis auf einen Paragraphen (§ 28) die alten liberalen Grundrechte gebracht. Aber was auch schon die Kritik daran

---

73) Naumann, VA., S. 181.

74) Preuß, VA., S. 184.

auszusetzen gehabt hatte<sup>75</sup>, daß der individualistisch staatsfeindliche Geist des Bürgertums der 40er Jahre in diesem Entwurf atme, das gab er auch im Verfassungsausschuß für den Regierungsentwurf zu, der zu dem Preuß'schen Paragraphen über Siedlungspolitik, Heimstättenwesen und Grundbesitzrecht noch einen Artikel (34) über den besonderen Schutz der Arbeitskraft durch das Reich hinzufügte. Preuß sagte: „Es ist ganz richtig, daß in diesen bürgerlichen Grundrechten kein in die Augen springender Fortschritt gegen die Verfassung von 1848 zu finden ist.“<sup>76</sup> Dem Neuen, das sich mit dem Umsturz durchsetzen wollte, mußte Eingang gewährt werden; erst dann hatten diese Artikel — die Rechte des einzelnen während und neue Gedanken vortreibend — inneren Wert. Freilich war man sich einig darüber, daß durch die zeitliche Ausdehnung der Verhandlungen über die Grundrechte das Verfassungswerk nicht wie 1848 gefährdet werden durfte<sup>77</sup>; die alten Grundrechte im Sinne des Neuen auszubauen, versuchten der Grundrechtsentwurf der Sozialdemokraten<sup>78</sup> und die Naumannschen Vorschläge<sup>79</sup>.

Die Basis, die die Grundrechte von 1848 abgeben, ist auch bei dem sozialdemokratischen Entwurf gut zu sehen; fast wört-

---

75) Bredt, Das Werk des Herrn Preuß usw., Artikel von Wilhelm von Flügge, S. 36.

76) Preuß, VA., S. 184.

77) Naumann, VA., S. 176: „Wenn wir einen Ueberblick über die Grundrechte gewinnen wollen, werden unsere Gedanken ohne weiteres rückwärts gelenkt auf die geschichtliche Beratung der Grundrechte in der Frankfurter Paulskirche, und wir werden von dort einige Belehrungen und auch Warnungen entgegennehmen. Denn die Beratung der Grundrechte hat dazu geführt, daß die Temperatur vorbei war, unter der man etwas von der übrigen Verfassung hätte erhoffen können. Die Fixierung der Grundrechte darf also nicht eine so lange Beschäftigung für uns sein, wie sie es damals in Frankfurt war.“

Preuß, VA., S. 369: „Der Hauptgesichtspunkt für die Reichsregierung ist der, die Verfassung baldmöglichst unter Dach zu bringen. Es ist kein Zufall, daß das Werk von 1848 an der Beratung der Grundrechte gescheitert ist, und es ist die Gefahr nicht abzuweisen, daß es noch einmal so gehen kann.“

78) VA., S. 173/4.

79) VA., S. 171/173.

lich mit ihnen übereinstimmend sind die Forderungen auf religiösem Gebiete<sup>80</sup>, hatte doch die Sozialdemokratie die Forderung „Trennung von Staat und Kirche“ aus dem alten liberalen Lager übernommen. Der Gedanke wurde zuerst im Eisenacher Programm vom August 1869<sup>81</sup> formuliert. Damals sollte sich diese Forderung wohl mehr gegen den Staat als gegen die Kirche richten<sup>82</sup>. Das Gothaer Einigungsprogramm vom Mai 1875 erklärte die Religion zur Privatsache ebenso wie auch das Erfurter Programm (1891)<sup>83</sup>, das die Grundlage für das Vorgehen der sozialdemokratischen Partei bildete. Dadurch, daß die Abschaffung aller Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln zu kirchlichen und religiösen Zwecken verlangt wird, daß die kirchlichen und religiösen Gemeinschaften als private Vereinigungen betrachtet werden sollen, kommen diese Forderungen einer Trennung von Staat und Kirche gleich.

Neu sind die Artikel über den Schutz für jeden geistig schöpferischen Deutschen (Künstler, Gelehrter, Musiker), über das Recht, am künstlerischen und geistigen Leben der Nation teilzunehmen, zu dessen Sicherung bestimmte Grundsätze aufgestellt wurden. Besonders aber kündigt sich die neue Zeit

---

80) Im Verfassungsausschuß beantragte man: Art. 30: Jeder Deutsche hat volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Ueberzeugung zu offenbaren. Doch kann für öffentlich-statistische Zwecke die Frage nach der Religionszugehörigkeit gestellt werden. Durch das religiöse Bekenntnis wird der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt. Jedermann ist innerhalb der durch die guten Sitten und öffentliche Ordnung gezogenen Schranken frei in der gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Uebung seiner Religion. Neue Religionsgesellschaften dürfen sich bilden; einer Anerkennung ihres Bekenntnisses durch den Staat bedarf es nicht. Keine Religionsgesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat. Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig, ist aber den allgemeinen Gesetzen unterworfen. Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit gezwungen werden.

81) Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, I, S. 154, 3. Aufl.

82) Vgl. Thimme, Das Verhältnis der revolutionären Gewalten zur Religion und den Kirchen in: Thimme-Rolffs, Revolution und Kirche, Berlin 1919.

83) Salomon, a. a. O. II, S. 56; II, S. 128.



in den Artikel 39 an: Das Reich hat darüber zu wachen, daß das wirtschaftliche Leben nicht dem Gewinn einzelner, sondern der Herstellung eines menschenwürdigen Daseins für alle dient. Und dazu hat das Reich

1. privates Eigentum in Gemeineigentum überzuführen;
2. die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen zu beteiligen;
3. eventuell Einspruch gegen wirtschaftliche Maßnahmen wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände einzulegen;
4. Selbstverwaltungskörper zu bilden, in denen unter gleichmäßiger Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten wirtschaftliche Angelegenheiten geregelt werden.

Diese Sätze lassen deutlich das sozialistische Programm durchschimmern und sie gehören weniger in das Gebiet der Grundrechte und Grundpflichten, man müßte sie als „Grundforderungen“ bezeichnen<sup>84</sup>. Die „Arbeitskraft als gemeinschaftliches Gut aller“ (Art. 40) wird unter den Schutz und die Pflege des Reiches gestellt. Ferner wurde bestimmt, daß im Falle von Arbeitslosigkeit Arbeit, den Fähigkeiten entsprechend, nachgewiesen werden sollte, oder, wenn das nicht möglich sei, ein Anspruch auf Gewährung des notwendigen Lebensunterhaltes bestünde. Und schließlich wollte man jedem Arbeitnehmer die Wahrnehmung seiner staatsbürgerlichen Rechte ermöglichen.

Dieser Entwurf sollte das „bisher lediglich politisch formulierte Verhältnis des Staates zum einzelnen in sozialer Beziehung ergänzen.“<sup>85</sup> Es war ein Versuch, das zu tun; aber daß der Verfassungsausschuß ihn sich in seinem ganzen Umfange zu eigen machte, daran war bei der Parteikonstellation nicht zu denken.

Der andere Versuch „volksverständlicher Grundrechte“ wurde von Naumann gemacht. Er wies darauf hin, wie wenig

---

84) So enthält der Verfassungsentwurf von Horst „Grundforderungen“, deren drei Hauptteile hier genannt sein mögen: 1. möglichste Freiheit des einzelnen, 2. sichere Ordnung in der Gemeinschaft, 3. möglichst geringer Aufwand für die Verwaltung.

85) Sinzheimer, VA., S. 182.

1848 von der „wirtschaftlichen Weltanschauung, von der ökonomischen Gruppe der Grundrechte“<sup>86</sup> gesprochen wurde. „Die Politik jener Zeit war die Politik des Rechtsstaates an sich, wo man den Zusammenhang des Staates mit den wirtschaftlichen Gruppierungen noch nicht oder wenigstens nicht in der Tiefe erfaßt hatte. Auffällig wenig dagegen drückt sich in der Verfassung von 1848 der damals aufkommende Wirtschaftsgedanke durch: Der Wirtschaftsgedanke vom freien Handel, vom freien Erwerb, von der Wanderfreiheit wird an einzelnen Stellen, man kann nur sagen, gestreift. Das einzige Grundrecht auf diesem Gebiet, das die Frankfurter Verfassung anführt, ist die Auswanderungsfreiheit.“ „Revolutionszeiten brauchen leitende Grundgedanken“; die Grundgedanken, die er in der Revolution von 1918 zu erkennen glaubte, legte er in seinen Vorschlägen nieder, deren Eignung zu „Grundrechten“ freilich zum Teil sehr in Frage gezogen werden kann, haben sie doch mitunter lediglich den Charakter wohlmeinender Sentenzen. Deshalb entbehren sie auch vielfach der Monumentalität, die gerade die Grundrechte einer Verfassung haben sollten. Sie stellen keine der stärksten Leistungen Naumanns dar.

Einmal sollte in ihnen „die Umänderung des Gedankens vom Rechtsstaat in den Volksstaat“ zum Ausdruck kommen, und Naumann tat dies u. a. mit folgenden Sätzen:

Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; jeder Deutsche ist ein Wertgegenstand der Nation, solange er seines Volkes würdig bleibt; Alte, Schwache, Kranke und Verwundete sind im Falle des Unvermögens Pfleglinge der Gemeinschaft; Volkserhaltung ist Staatszweck; Kinderzuwachs ist Nationalkraft usw.

Dann aber auch ausgehend von der Erwägung, daß der „Verbandsmensch der Normalmensch der Gegenwart“ ist, sollte sich in Naumanns Grundrechten „eine Art Verständigungsfriede zwischen Kapitalismus und Sozialismus“ ausdrücken, z. B.:

---

86) Naumann, VA., S. 178; Er war Berichterstatter für diesen Teil der Verfassung; in seinem Referat setzte er sich eingehend mit den 48er Grundrechten auseinander (S. 176—179).

Zum demokratischen Industriestaat gehört Industrie-Parlamentarismus; Arbeiterräte, Arbeiter- und Angestellten-ausschüsse, Gewerkschaften, Syndikate, Unternehmerverbände, Arbeitskammern und Industriegemeinschaften sind anerkannte Körperschaften; Mittelstand und Kleinbetrieb haben ebensoviel Lebensrecht wie Großbetrieb und Staatsbetrieb; die staatliche Volkswirtschaft ist stille Teilhaberin aller privaten Unternehmungen<sup>87</sup>.

So ist, wenn man diese beiden Entwürfe miteinander vergleicht, verfassungstechnisch gesehen der von Naumann als verunglückt zu bezeichnen<sup>88</sup>, während der andere Vorschlag in dieser Hinsicht brauchbar wäre. Obwohl auch hier der Fehler nicht vermieden wurde, der bei Grundrechten so naheliegend ist, etwas auszusprechen, zu dem sich eigentlich keine richtige praktische Fundierung denken läßt, z. B. wie: Jeder Deutsche hat das Recht, am künstlerischen und geistigen Leben der Nation teilzunehmen; auch hier trifft das Wort Labands zu, das der Abgeordnete Dr. Heinze vom Petitionsrecht gebrauchte: es sei gleich dem Rechte, ein Lied zu singen<sup>89</sup>.

Juristisch kann der Naumannsche Versuch nicht gewertet werden, und er will es ja auch nicht; „volksverständlich“ sollte er sein, was er aber in manchen seiner recht akademisch klingenden Formulierungen gar nicht war. Darum ist er für die Verfassung nicht brauchbar gewesen, deren Reibungslosigkeit doch letzten Endes darauf beruhen sollte, daß alles genau gefeilt und möglichst scharf umrissen war. Immerhin war der Naumannsche Vorschlag, trotz einzelner Trivialitäten, die er enthielt, wohl der durch seine Eigenart bemerkenswerteste Versuch, den überkommenen Bestand der Grundrechte zeitgemäß zu machen, und manches ging dann auch in die Grundrechte der Weimarer Verfassung über.

Besonders wurden die Grundrechte von 1848 bei der Frage „Trennung von Staat und Kirche“ herangezogen. Zu den

---

87) Art. 35; Art. 37.

88) Bredt nennt den Naumannschen Entwurf ein „Kulturkuriosum erster Ranges“. (Der Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 248.)

89) Dr. Heinze, Bd. 328, S. 2093.

Artikeln 30 und 31 des Entwurfs<sup>90</sup> hatte das Zentrum Abänderungsvorschläge eingebracht, die Groeber mit den Worten einführte: „Zu dem Artikel 30 haben meine Freunde dem Ausschuß einen Abänderungsvorschlag unterbreitet, der mit dem ersten Absatz der Vorlage, die entsprechend den Grundrechten von 1848 formuliert ist, einig geht.“<sup>91</sup> Dieser katholische Antrag nahm dieselben Bestimmungen wie die Frankfurter Verfassung in den §§ 144, 145, 146 auf; nur die §§ 147, 148 waren in veränderter Form wiedergegeben. Das kann nicht wundernehmen, denn das Zentrum war mit den Beschlüssen des Frankfurter Entwurfs durchaus einverstanden, schreibt doch Bachem über jene Grundrechte: „Hätten damals die Grundrechte der Frankfurter Verfassung sich durchgesetzt und erhalten, so wäre für alle deutschen Staaten die Freiheit der katholischen Kirche im wesentlichen errungen gewesen.“<sup>92</sup>

Gerade für die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche mußte das Zentrum im Verfassungsausschuß von 1919 nach Lage der Dinge große Bedeutung erlangen; zu dem erwähnten Antrag sagte der Abgeordnete Meerfeld: „Die Christliche Volkspartei will die Kirche vom Staate völlig befreien, aber alle Rechte der Kirche gegenüber dem Staate gewahrt wissen; man will also die freie Kirche im unfreien Staat,“<sup>93</sup> und er erinnerte an anderer Stelle daran, daß im Jahre 1848 die katholische Kirche für Trennung eingetreten sei, was auch die Presse damals verlangt habe<sup>94</sup>. Darauf erwiderte ihm der Abgeordnete Spahn: Das sei unzutreffend, nur die Freiheit der katholischen Kirche sei gefordert worden<sup>95</sup>. Was

---

90) Ebers, a. a. O., S. 76—82.

91) Gröber, VA., S. 187.

92) Bachem, Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumsparlei, Bd. 2, S. 51. Vgl. Pastor, August Reichensperger, Bd. 1, Freiburg: 1899, S. 241: Geschlossen auftretend hat die neue Vereinigung (der katholische Verein) es zustande gebracht, daß die Satzungen der Grundrechte in bezug auf Kirche und Schule in zufriedenstellender Art ausfielen.

93) Meerfeld, VA., S. 188.

94) Derselbe, S. 77.

95) Spahn, S. 78.



ist hier das Richtige? Was bedeutet Freiheit und was bedeutet Trennung?

Eine Antwort können wir nur erhalten, wenn wir in die historische Vergangenheit von 1848/49 zurückgehen. Wie schwierig sowohl in sachlicher als auch begrifflicher Beziehung das ganze Problem Staat und Kirche ist, zeigt sich besonders an den Verhandlungen der Paulskirche. Man kann es verstehen, wenn der Verfassungsausschuß von 1848 eine grundsätzliche Einstellung zu umgehen suchte<sup>96</sup>. Auch läßt sich ein klares Bild von dem, was die einzelnen Redner in der Paulskirche wollten, nicht gewinnen. Der eine will Trennung, der andere will Scheidung, der wieder volle Unabhängigkeit, jener Unabhängigkeit, kurzum, es ist unmöglich, die Begriffe scharf voneinander abzugrenzen<sup>97</sup>. Döllinger hatte in seiner Debatte mit Beisler den Begriff „Trennung“ abgelehnt — „wir sagen dazu Unabhängigkeit und verstehen darunter etwas anderes als Trennung“ —, denn, wie er in seiner Schrift zu den Grundrechten ausführte, wurde es keineswegs erstrebt, „daß der neugeordnete deutsche Staat sich in aller und jeder Beziehung von der christlichen Kirche lossage.“<sup>98</sup>

Die klerikale Presse wiederum hat stark mit dem Schlagwort „Trennung“ gearbeitet. Hier hat Meerfeld recht, was durch die Arbeiten von Bergsträsser, Lempp und Schnabel<sup>99</sup>

---

96) 1848, Bd. 1, S. 683 und 685; Entwurf des Verfassungsausschusses: Die Unabhängigkeit der Kirche vom Staate, die Trennung beider Gewalten, ist hier als allgemeines Prinzip nicht ausgesprochen worden. Der Ausschuß trug Bedenken, die konfessionelle Frage so allgemein mit der politischen in Verbindung zu bringen . . . .

97) „Trennung“ verlangt u. a.: Biedermann (1848, Bd. 3, S. 1642 bis 1644); Weißenborn (S. 1640—42) gebraucht „Trennung“ und „Unabhängigkeit“ gleichwertig; Plathner (S. 1648/49) will „Scheidung“ des religiösen vom politischen Gebiet; Vogel von Dillingen (S. 1652/53) ist für „volle Unabhängigkeit des Staates von der Kirche“; Döllinger, (S. 1675) ist für „Unabhängigkeit“; Geritz (S. 1679—80) für „vollständige Unabhängigkeit“ der Kirche vom Staat.

98) Kleinere Schriften, gedruckte und ungedruckte, von Joh. Ignaz v. Döllinger. Gesammelt und herausgegeben von F. H. Reusch, S. 8, Stuttgart 1890.

99) Bergsträsser, Studien zur Vorgeschichte der Zentrumspartei.

vollauf bewiesen wird. So schrieb man z. B.: Der letzte Ausdruck alles dessen, wohin unsere Zeit in religiöser Beziehung strebt, und wohin sie zum Heile der Religion gelangen muß, ist: Trennung der Kirche vom Staate<sup>100</sup>. Der „Katholik“ forderte: Die gänzliche Trennung von Kirche und Staat ist eine Notwendigkeit der Zeit geworden. . . . Freiheit der Religion und unbedingte Trennung der Kirche vom Staat muß fortan unser Losungswort sein<sup>101</sup>.

Um festen Boden zu gewinnen, wollen wir für unsere Betrachtungen das Amendement Nagel<sup>102</sup> zugrunde legen, in dem die Klerikalen 1848 offiziell ihre Ziele anmeldeten: Unabhängigkeit für alle bestehenden und neu sich bildenden Religionsgesellschaften; die Religionsgesellschaften sollen ihre Angelegenheiten selbständig ordnen und verwalten; der Staat hat kein Recht der Mitwirkung bei der Ernennung von Kirchenbeamten, auch nicht vermöge Patronatsrechts; das Kirchenvermögen wird garantiert, die kirchlichen Erlasse sind nur den Beschränkungen unterworfen, denen alle Veröffentlichungen unterliegen.

Vergleichen wir diese Forderungen mit der Definition der Trennung, die Kahl gegeben hat<sup>103</sup>, so kommen wir zu dem

---

Lempp, Die Frage der Trennung von Kirche und Staat im Frankfurter Parlament.

Schnabel, Der Zusammenschluß des politischen Katholizismus in Deutschland im Jahre 1848.

Vgl. auch Clemens Bauer, Politischer Katholizismus in Württemberg bis zum Jahr 1848, Freiburg 1929, S. 61 ff., S. 80.

100) Bergsträsser, S. 137.

101) Lempp, S. 50. Wie weit hier taktische Erwägungen mit hereinspielen, darüber vgl. S. 86 ebenda.

Ihre Anträge verlangten nur Unabhängigkeit, ihre Worte verlangten Unabhängigkeit und Abschaffung aller Privilegien, in Wahrheit wollten sie Unabhängigkeit mit Beibehaltung aller Privilegien.

102) Das Amendement Nagel, 1848, Bd. 3, S. 1638.

103) Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Bd. 1, S. 294 ff.: Bei Trennung der Kirche vom Staate gehören die *sacra interna* vollkommen zur Kirche, es gibt keine Staatskirchengesetzgebung und Aufsicht *quoad sacra externa*. Jeder spezielle Schutz und jede positive Förderung des Kirchenwesens hört auf, die Kirche ist ein Privatverein.

Ergebnis, daß die Klerikalen Unabhängigkeit und größtmögliche Freiheit vom Staate erstrebten<sup>104</sup>; aber von Verzicht auf Privilegien war dabei keine Rede, womit also keine Trennung im Sinne der Definition Kahls verlangt wurde. Ebenso bezeichnet auch Bergsträsser als die politische Losung der katholischen Kreise von 1848/49: Freiheit der Kirche im Staate, möglichste Freiheit vom Staate<sup>105</sup>.

Trennung von Staat und Kirche war 1919 die Losung der Linkskreise und derjenigen, die wie Naumann<sup>106</sup> in einer solchen Trennung einen Vorteil der Kirche erblickten. Ihnen gegenüber stand das Zentrum mit den Rechtsparteien. Doch bestanden auch hier beträchtliche Unterschiede. Für das Zentrum galt es, neben der Freiheit der Kirche ihre wohlerworbenen Rechte, ihre öffentliche Stellung im Staats- und Kulturleben zu wahren<sup>107</sup>, wie es auch die erwähnten Abänderungsvorschläge tun; charakteristisch ist es, daß jener Nachsatz, der schon 1848 den Klerikalen nicht behagte<sup>108</sup> — jede Religionsgesellschaft ordnet ihre Angelegenheiten selbständig, bleibt aber den allgemeinen Staatsgesetzen unter-

---

104) Stillich, Die politischen Parteien in Deutschland, 2. Teil, Der Liberalismus, S. 84, nennt die Unabhängigkeit der Kirche vom Staat das System, das das Zentrum erstrebe, was es aber oft Freiheit der Kirche nennt.

105) Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, S. 51; ebenso Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche, S. 94: Eine Trennung vom Staate wird nicht beabsichtigt.

106) Naumann prägte die Devise: Freie Kirche im freien Staat (VA., S. 172); im Plenum trat hierfür noch Ende (Bd. 328, S. 1660/61) ein. Vgl. auch Naumann S. 1651/55.

107) Mausbach in einer Rede über „Die Kulturpolitik des Zentrums“, gehalten auf dem Reichsparteitag am 22. 1. 1920, stellte diese Ziele heraus.

108) Döllinger in seinem Bericht auf der ersten Generalversammlung der katholischen Vereine zu Mainz (4. Oktober 1848): „Der von der Nationalversammlung angenommene Antrag spricht die Selbständigkeit der Kirche offen aus, und stünde nichts anderes dabei, so hätten wir alles, was wir wollen. Das Bedenkliche liegt im Nachsatz, daß die Religionsgesellschaften den Staatsgesetzen unterworfen bleiben sollen.“ (Bachem, Bd. 2, S. 41.)

worfen — in diesen Vorschlägen fortgelassen ist; er fehlte übrigens auch in den preußischen Grundrechten<sup>109</sup>. Die Deutsche Volkspartei und die Deutschnationalen grenzten hier gegen das Zentrum ab<sup>110</sup>, indem sie verlangten, daß bei landesgesetzlicher Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche die Religionsgemeinschaften unter Aufsicht des Staates stehen und den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen bleiben sollten. Für diesen der Paulskirchenverfassung entnommenen Satz wurden durch einen Antrag Meerfeld-Naumann die Worte innerhalb der Schranken des Gesetzes eingesetzt<sup>111</sup>. Das Zentrum suchte nun, da es bei den herrschenden Mehrheitsverhältnissen diese Formulierung nicht aufheben konnte, die „erreichbaren Sicherungen“ zu schaffen<sup>112</sup>. Diesen Bemühungen gelang es, obige Worte in innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes umzuändern, und in dieser Form gingen sie in den Artikel 137 der Weimarer Verfassung über, wurden aber auch so noch von den Bischöfen beanstandet<sup>113</sup>.

Noch bei einigen anderen Artikeln der Grundrechte zog man das Vorbild von 1848 an. Als es sich darum handelte, die Annahme ausländischer Orden und Titel zu verbieten, brachte der unabhängige Sozialist, Abgeordneter Dr. Cohn, bei der Begründung seines Antrages einen Hinweis auf 1848<sup>114</sup>. Die Paulskirchenverfassung hatte diesen Beschluß in ihrem § 137, der u. a. bestimmte: Kein Staatsangehöriger darf von einem auswärtigen Staate einen Orden annehmen. Dieser Satz, erweitert durch

---

109) Vgl. Art. 15 d. preuß. Verfassung vom 31. 1. 1850. In den Vorschlägen des Zentrums von 1919 heißt es nur: Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten frei und selbständig, insbesondere verleiht sie ihre Aemter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde.

110) Düringer, VA., S. 193.

111) Antrag Meerfeld-Naumann, VA., S. 199.

112) Der Abgeordnete Gröber stellte den Eventualantrag, zwischen „des“ und „Gesetzes“ „für alle geltenden“ einzufügen, der angenommen wurde (VA., S. 207), vgl. Dr. Kahl bei der zweiten Lesung der Verfassung im Plenum, S. 88 unserer Abhandlung.

113) Mausbach, Kulturfragen in der deutschen Verfassung, S. 64.

114) Dr. Cohn, VA., S. 496.



„Titel oder Orden“ ist dann auch in Artikel 109 der Reichsverfassung zu finden. Zu einer größeren Debatte gab diese Frage keinen Anlaß. Bei der Abschaffung des Adels ging es lebhafter her. Der sozialdemokratische Entwurf der Grundrechte enthielt folgende Bestimmung: Alle Standesvorrechte sind abgeschafft; der Adel ist aufgehoben<sup>115</sup>. Hiermit hätte man aber in wohl-erworbene Namensrechte eingegriffen, und so wandten sich Vertreter der Reichsregierung und Abgeordnete gegen diesen Vorstoß. Bei der ersten Lesung war ein Antrag Katzenstein auf Abschaffung des Adels abgelehnt worden<sup>116</sup>. In der zweiten Lesung nahm Dr. Cohn diesen Antrag auf<sup>117</sup>. Zur Begründung dieses Antrages erinnerte der Sozialdemokrat Katzenstein an eine Rede Jakob Grimms in Frankfurt<sup>118</sup>. Jakob Grimm hatte damals den Adel mit einer Blume verglichen, die ihren Geruch, vielleicht auch ihre Farbe verloren habe, er hatte es damals als Raub am Bürgertum bezeichnet, wenn man Goethe und Schiller ein „von“ vor den Namen klebte; er wollte alle rechtlichen Unterschiede zwischen Adligen Bürgern und Bauern aufgehoben wissen und keine neue Erhebung in den Adel mehr zulassen<sup>119</sup>. Man richtete sich hier nach den Bestimmungen des Paulskirchenentwurfes, der den Adel als Stand aufhob<sup>120</sup>, und setzte in den Artikel 109 unserer Verfassung: Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Teil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden.

Zum Schluß möge noch einiger äußerlicher Nachwirkungen der Paulskirche gedacht werden.

Die Staatsform lag 1919 schon zu Beginn der Verhandlungen fest. Welche Bezeichnung sollte nun aber das Reichsoberhaupt führen? Es wurden viele Vorschläge gemacht, und der Berichterstatter Dr. Ablaß führte in seinem Referat eine ganze

---

115) VA., S. 173.

116) VA., S. 372; S. 373.

117) VA., S. 495.

118) Katzenstein, VA., S. 498.

119) 1848, Bd. 2, S. 1310—1312.

120) § 137.

Reihe von ihnen an<sup>121</sup>. Er schlug vor, in der ganzen Verfassung das Wort Reichspräsident zu tilgen und dafür Reichswart oder Reichsverweser zu sagen. Reichswart lehnte Preuß mit Rücksicht auf den internationalen Verkehr ab, und Reichsverweser wäre an sich nicht unmöglich, obgleich das nach historischem Sprachgebrauch ein Interimistikum bezeichne, und die einzige moderne Reichsverweserschaft, die von 1848/49, kein sehr gutes Prognostikum abgebe<sup>122</sup>.

Für die Präambel sah der Regierungsentwurf die deklamatorische Form vor: Das Deutsche Volk, geeint in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich auf der Grundlage der Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, den inneren und äußeren Frieden zu sichern und den sozialen Fortschritt zu fördern, hat sich diese freistaatliche Verfassung gegeben. Hier empfahl der Abgeordnete Dr. Kahl eine schlichte Form, die einfach den Weg des rechtlichen Zustandekommens feststellte, zu wählen und sich dabei an das Vorbild der Paulskirche anzuschließen. Er sagte: „Die Frankfurter Nationalversammlung von 1849, die hier so häufig als Vorbild zitiert worden ist, hat sich auf diese Feststellung beschränkt. Ihre Präambel lautete einfach: Die deutsche verfassungsgebende Nationalversammlung hat beschlossen und verkündigt als Reichsverfassung . . . .<sup>123</sup>. Hier folgte man dem Vorbilde der Paulskirche nicht.

Daß auch beim redaktionellen Arbeiten die Paulskirche Berücksichtigung fand, zeigt die Beseitigung des Wortes „einheitlich“ im Artikel 41 der Vorlage: Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des einheitlichen deutschen Volkes. Dieses „einheitlich“ war zweideutig, es konnte auch mit auf Deutsch-Oesterreich bezogen werden, sollte aber nur den Reichstag als die Vertretung des Gesamtvolkes gegenüber den Vertretungen der Einzelstaaten bezeichnen; infolgedessen wurde auch die Ersetzung des Wortes „einheitlich“ durch „gesamt“ beantrag<sup>124</sup>. Der An-

---

121) Ablass, VA., S. 234.

122) Preuß, VA., S. 235.

123) Kahl, VA., S. 490/91. Vgl. 1848, Bd. 8, S. 6076.

124) Dr. Beyerle, VA., S. 243.

trag Dr. Zöphel war für Streichung beider Ausdrücke<sup>125</sup>, und Dr. Spahn bemerkte hierzu: „In der Verfassung von 1848 war nur der Ausdruck „Deutsches Volk“ gebraucht.“<sup>126</sup> So nahm es auch der Verfassungsausschuß in der ersten Lesung an<sup>127</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die Gedanken der Acht- undvierziger waren in den Verhandlungen des Ausschusses lebendig; häufig zog man bei den verschiedensten Gelegenheiten die Bestimmungen des Frankfurter Entwurfes zum Vergleich heran und setzte sich mit ihnen vom Standpunkt der Bedürfnisse des neuen Staates auseinander. Besonders brachten es die Grundrechte mit sich, daß man auf die Frankfurter Nationalversammlung und ihren Entwurf zurückschaute.

## 2. Die Verhandlungen im Plenum der Nationalversammlung.

„Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränität der Nation . . . . Deutschland will eins sein, ein Reich, regiert vom Willen des Volkes unter Mitwirkung aller seiner Gliederungen; diese Mitwirkung auch der Staatenregierungen zu erwirken, liegt mit in dem Beruf dieser Versammlung. Wenn über manches Zweifel besteht, über die Forderung der Einheit ist kein Zweifel; es ist die Forderung der ganzen Nation. Die Einheit will sie, die Einheit wird sie haben.“<sup>1</sup> Mit diesen Worten aus der Paulskirche, die einst Heinrich von Gagern nach seiner Wahl zum Präsidenten der Nationalversammlung sprach<sup>2</sup>, leitete der Staatssekretär des Innern, Dr. Preuß, seine erste Rede in Weimar ein und proklamierte damit die alleinige Souveränität der Nationalversammlung für das Verfassungswerk. So wurden gleich am Anfang die ideellen Beziehungen zwischen Frankfurt und Weimar betont. Als zweite Nationalversammlung des deutschen Volkes schien die Weimarer die Tradition der Paulskirche fortzusetzen.

---

125) Dr. Zöphel, VA., S. 244.

126) Dr. Spahn, VA., S. 244; vgl. Paulskirchenentw. § 93.

127) VA., S. 244.

1) Preuß, Bd. 326, S. 12.

2) Gagern, 1848, Bd. 1, S. 17.

Abgesehen von den Aufgaben, die infolge des verlorenen Krieges auf die Weimarer Nationalversammlung einstürzten, harhten dieselben Fragen wie 1848 der Lösung: die einheitliche deutsche Reichsverfassung mit ihren groß- und kleindeutschen Schwierigkeiten, das Ringen mit den partikularistischen Interessen der Einzelstaaten, die Schaffung einer kräftigen Reichsgewalt, der Ausbau der Gesetzgebung und Verwaltung, das aktuelle Minderheitenproblem, die Grundrechte mit der heiklen Frage der Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche; andere Gedanken, die in der Paulskirche noch nicht in den Kreis der zu lösenden Probleme gerückt worden waren, wie die Gedanken Vogts, Blums, Ruges<sup>3</sup> über Völkerversöhnung und Völkerbund, die Beckerath<sup>4</sup> zwar nicht eine Utopie, aber doch eine Antizipation nannte, der Gedanke einer allgemeinen „europäischen“ Entwaffnung — die vorwiegend kontinentale Einstellung der Paulskirche in politischen Fragen trennt sie natürlich aufs schärfste von der Weimarer Nationalversammlung —, die soziale Frage — sie waren jetzt die wichtigen Objekte erregter Verhandlungen geworden. Damit ist natürlich nicht gesagt, daß man bei jeder auftauchenden Frage erst nach der Paulskirche geschaut hätte oder hätte schauen sollen; doch wurde auch im Plenum die Frankfurter Versammlung und ihre Verfassung noch häufig genug angezogen.

Daß man auch in Oesterreich mit der Weimarer Nationalversammlung die Erinnerung an die Paulskirche lebhaft empfand und zwar gleich zu Beginn ihrer Verhandlungen, beweist das Telegramm des Rektors der Universität Graz, Puntschart, in dem es heißt: Der neuen politischen Paulskirche Großdeutschlands, das alle deutschen Gebiete schirmend umfassen soll, wünscht eine glänzende Zukunft und jene auf Leistung und Zuneigung begründete Weltgeltung, auf welche das deutsche Volk so berechtigten Anspruch hat<sup>5</sup>.

Die Hindernisse, die der Frankfurter Nationalversammlung im Wege standen, Oesterreich und Preußen in einem

---

3) Vogt, 1848, Bd. 2, S. 1103--1106; Blum, S. 805; Ruge, S. 1098 bis 1101.

4) Beckerath, S. 1111.

5) Bd. 326, S. 7.



Reiche zu vereinen, waren 1918 beseitigt. Es gab keinen Dualismus zwischen diesen beiden Staaten mehr; die Alternative, ob Oesterreich nur mit seinen deutschen Staaten in das Reich eintrete oder ob Oesterreich in ein dauerndes, völkerrechtliches Verhältnis, einen „beständigen und unauflöslichen Bund“<sup>6</sup>, zu ihm treten solle, war aufgehoben. Schon am 12. November 1918 hatte die provisorische Nationalversammlung des deutsch-österreichischen Staates den Anschluß ausgesprochen, aber die mutige Tat fand bei uns keine Nachahmung. Deutsche Aengstlichkeit vor den Siegermächten vertröstete sich bis zum Friedenskongreß, wo man eine Vereinigung auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes der Völker zu erlangen hoffte. Das Vertrauen, das man in diesen demokratischen Gedanken gesetzt hatte, wurde arg getäuscht. Wenn auch Graf Brockdorff-Rantzau als Staatssekretär des Auswärtigen in der Nationalversammlung erklärte: „Wir haben mit ihnen (den Deutsch-Oesterreichern) zusammen in der Paulskirche gesessen, und die krieglerische Auseinandersetzung, die statt der großdeutschen die kleindeutsche Idee verwirklichte, ist für die Besten unter uns immer ein Bruderkrieg gewesen“,<sup>7</sup> und sich ebenso wie Ebert<sup>8</sup> für den Anschluß einsetzte, verhinderte doch äußere, höhere Gewalt den Aufbau eines wahren deutschen Nationalstaates.

In enger Verknüpfung hiermit erschien wieder die Flaggenfrage. Im Artikel 3 schlugen die Beschlüsse des Verfassungsausschusses nach der zweiten Lesung dem Plenum Schwarz-Rot-Gold vor; ein Reichsgesetz sollte die Handelsflagge bestimmen<sup>9</sup>. Inzwischen war der Friedensvertrag angenommen worden, Reichsminister Dr. Preuß aus der Regierung ausgeschieden und die Vereinigung mit Oesterreich untersagt worden, trotzdem wurden diese Farben als das Symbol der großdeutschen Nationalzusammengehörigkeit<sup>10</sup> weiter für das Reich beansprucht. Mit denselben Argumenten, die wir schon aus den Verhandlungen

---

6) Antrag von Gagern am 26. Oktober 1848, Bd. 4, S. 2900.

7) Graf Brockdorff-Rantzau, Bd. 326, S. 68.

8) Ebert, a. a. O., S. 2/3.

9) Vgl. Ebers, a. a. O., S. 2/3

10) Dr. David, Bd. 327, S. 1225.

gen des Verfassungsausschusses kennen, wurde unter starker Bezugnahme auf 1848 auf der einen Seite<sup>11</sup> und Ablehnung jener Farben auf der anderen Seite<sup>12</sup> gearbeitet; viel unschöner und kleinlicher Hader wäre nicht in die Erscheinung getreten, vielen Volksgenossen der Weg zum jungen Staate leichter geworden, hätte man auf die Worte Dr. Petersens gehört: Den großdeutschen Gedanken haben wir alle; er ist auch oft genug in der Nationalversammlung ausgesprochen worden, aber ziehen wir die Konsequenzen erst dann daraus, wenn uns der Anschluß möglich ist<sup>13</sup>. So kam es dann zu einem Kompromißantrag Dr. Quarck, Katzenstein, Molkenbuhr, Gröber, Trimborn, der in namentlicher Abstimmung mit dem Stimmenverhältnis 211:90 bei einer Stimmenthaltung angenommen wurde<sup>14</sup>, nachdem die Anträge für Schwarz-Weiß-Rot abgelehnt waren<sup>15</sup>.

Mußten die Erörterungen über Großdeutschland mit einem negativen Resultat geschlossen werden, so ist das Verhältnis Preußen-Deutschland weiterhin offen geblieben. Hatte auch Bismarck geglaubt, daß bei Entfernung der Dynastien die deutschen Staaten wohl nicht in den Friktionen der europäischen Politik zusammenhalten würden<sup>16</sup>, so kam es 1919 doch ganz anders. Zu Beginn der Verhandlungen mußte Hugo Preuß die Eifrigsten warnen, nicht zu stürmisch den Einheitsstaat zu begehren. In launiger Weise erzählte er folgende Episode aus den letzten Tagen des Frankfurter Parlaments: „Als damals die Reichsverfassung erlassen war und von den einzelstaatlichen Regierungen, die die militärische Macht noch zum größten Teil hinter sich hatten, nicht anerkannt wurde, stellte ein Abgeordneter, und zwar ein bayerischer Abgeordneter, der Professor Sepp aus

---

11) Dr. Quidde, S. 1235; Dr. Spahn, Bd. 326, S. 383.

12) Dr. Kahl, Bd. 327, S. 1228; Laverrenz, S. 1230.

13) Dr. Petersen, Bd. 327, S. 1231.

14) Bd. 327, S. 1244; dieser Antrag hieß: Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit einer Gösch in schwarz-rot-gold in der oberen inneren Ecke. Das Abstimmungsergebnis: S. 1278.

15) Anträge Dr. Heinze und Arnstadt und Genossen mit 190:110 bei fünf Enthaltungen abgelehnt (S. 1278).

16) Gedanken und Erinnerungen, Bd. 1, S. 291.

München, den Antrag: die Nationalversammlung wolle beschließen, die deutschen Einzelstaatsregierungen zur Anerkennung der Reichsverfassung zu zwingen — und der witzige Hannoveraner Detmold von der Rechten stellte dazu den Unterantrag: und den Abgeordneten Sepp mit der Ausführung dieses Beschlusses zu beauftragen.<sup>17</sup>

Wie es ja auch die ganze Entwicklung über den Staaten-ausschuß der provisorischen Verfassung bis zum Reichsrat der Vorlage zeigte, durfte der unitarische Gedanke 1919 nicht über-spannt werden.

Wie dachte man sich die Einordnung Preußens in Deutsch-land? Sollte Preußen zerlegt werden oder nicht?

Während von der sozialdemokratischen Fraktion der National-versammlung noch in jener ersten Beratung der Verfassung der Gedanke des Einheitsstaates, eines Aufgehens Preußens in Deutschland, verfochten wurde<sup>18</sup>, trat der preußische Justizminister Heine, Angehöriger derselben Partei, schon diesem Plane ent-gegen<sup>19</sup>, der Redner des Zentrums hielt die Zerlegung Preußens für ernstlich erwägenswert<sup>20</sup>, bei den Demokraten war man in dieser Frage geteilter Meinung<sup>21</sup>, unbedingt traten nur die Rechts-parteien für ein starkes Preußen ein<sup>22</sup>.

Dr. Stresemann unterstützte hier seine Ausführungen, indem er Worte von Gabriel Rießer zitierte, die jener am 21. März

---

17) Preuß, Bd. 326, S. 284.

Am 28. April 1849 war die endgültige Ablehnung der Reichs-verfassung durch Preußen erfolgt. Jedoch hielt man auch weiter den Weg der Verständigung offen. Während die Linke schon für die Revolution Stimmung machte, wurde am 3. Mai von Professor Sepp dieser „satyrische, die Linke wie die Kaiserlichen höhrende Antrag“ gestellt.

Hierzu brachte nun nicht Detmold, sondern Eisenmann, der zum Zentrum der Paulskirche gehörte, den erwähnten Zusatz.

1848, Bd. 9, S. 6387 ff.; Jürgens, Zur Geschichte des deutschen Verfassungswerkes 1848/49, 2,2, S. 421 ff.

18) Fischer, Bd. 326, S. 371/76.

19) Heine, S. 481.

20) Dr. Spahn, S. 376—83.

21) Koch (Cassel), S. 389—95. Schücking, S. 475—79.

22) Dr. Delbrück, S. 383—389; Dr. Heinze, S. 396—400; Dr. Düringer, S. 471/475; Dr. Stresemann, S. 490/498.

1849 in der Beratung über den berühmten Welckerschen Antrag<sup>23</sup> gebrauchte. Dieser Antrag war zunächst dem Verfassungsausschuß übergeben worden; seinem Bericht folgte eine lebhafte Debatte<sup>24</sup>. Hier traf Rießer mit seinen schwungvollen, verständigen und klugen Worten wohl das Richtige, wenn er sagte: „Wie Deutschland Preußens zu seiner Erstarkung, so bedarf Preußen Deutschlands zu seiner inneren Versöhnung. Der Name Preußen spricht mächtig zum politischen Verstand, aber nur der Name Deutschland spricht zugleich zum Herzen. Das Uebergewicht aber des geschichtlichen Aufgehens Preußens in Deutschland kann nur das allmähliche Werk der freien edlen Hingebung des großen Preußen an das größere Deutschland sein. Aber nimmermehr können wir Preußen Bedingungen stellen, die seine Existenz aufheben, nimmermehr können wir Preußen zumuten, daß es über Sein oder Nichtsein in Verhandlungen trete. Ja, ich erkläre es offen: sowohl Deutschlands als Preußens wegen dürfen wir nicht wünschen, daß Preußen im mindesten in seinem Bestand erschüttert werde, bis Deutschland sicher und fest für die Ewigkeit gegründet ist.“<sup>25</sup> Mit innerer Berechtigung durften diese Worte, die in so hervorragender Weise die Schwierigkeiten des preußisch-deutschen Problemkomplexes herausstellten und für die Zeit von 1848/49 die Notwendigkeit eines geschlossenen Preußen betonten, in Weimar wiederholt werden; denn nach Lage der damaligen Verhältnisse und bei der Rheinpolitik Frankreichs wäre in strikter Verfolgung des Zieles eine Auflösung und Zerschlagung Preußens nicht ohne eine Erschütterung des ganzen Reichskörpers durchzuführen gewesen und hätte vielleicht sogar den Verlust des Rheinlandes nach sich gezogen.

Als die Regierung einen wesentlich im Rahmen der Frankfurter Verfassung gehaltenen Grundrechtsentwurf zur ersten Lesung vorlegte, fand man, daß dieses Kapitel „außerordentlich enttäuscht“<sup>26</sup> habe und die großen sozialen Gedanken unserer Zeit hier stärker hätten betont werden können<sup>27</sup>.

---

23) 1848, Bd. 8, S. 5666.

24) S. 5793 ff.

25) 1848, Bd. 8, S. 5899 ff.

Dr. Stresemann, Bd. 326, S. 494.

26) Dr. Schücking, Bd. 326, S. 478.

27) Koch (Cassel), S. 393.



Mit dem neuen Deutschland waren auch die Träger anderer Ideen zur Herrschaft gelangt, und es war gut und nach den Erfahrungen in den verschiedenen Einzelstaaten auch notwendig, von Reichs wegen die Stellung des neuen Staates zu Religion, Kirche, Schule und Sozialisierung festzulegen. Diese Arbeit leistete in erster Linie der Verfassungsausschuß, und stark vermehrt erschienen die Grundrechte in der Vorlage zur zweiten Lesung in der Nationalversammlung. So waren bis auf einige wenige Bestimmungen die Teile Gemeinschaftsleben und Wirtschaftsleben neu hinzugekommen, die Artikel über Kirche und Schulwesen weiter ausgeführt und die über Freizügigkeit und Auswanderung ebenfalls hinzugefügt worden<sup>28</sup>. Wie auch bisher, so war auch in der nun folgenden Beratung das Vorbild der Paulskirche lebendig. Dr. Kahl kam hier, ohne aber einen Antrag zu stellen, noch einmal auf die Selbständigkeit der Religionsgemeinschaften zurück und empfahl nach dem Vorgang des Frankfurter Verfassungsentwurfs die Aufnahme des Nachsatzes, daß sie den „allgemeinen Staatsgesetzen“ unterworfen sein sollten<sup>29</sup>.

Von sozialdemokratischer Seite wurde versucht, in der Reichsverfassung die Abschaffung der Todesstrafe zu erreichen. „Diese alte Forderung ist auch zum gesetzgeberischen Ausdruck in der alten Reichsverfassung vom Jahre 1849 gelangt. Dort hat der § 139 der Verfassung der alten Paulskirche klipp und klar als Gesetz ausgesprochen, daß die Todesstrafe abgeschafft sein soll,“<sup>30</sup> so formulierte Dr. Sinzheimer im Verfassungsausschuß. Bei der zweiten Lesung im Verfassungsausschuß machte Katzenstein einen schnellen Vorstoß, durch einen Antrag die Abschaffung der Todesstrafe zu erreichen; hinter diesem Antrag stand die sozialdemokratische Fraktion<sup>31</sup>; aber genau wie 1848 wollte die Mehrheit davon in der Reichsverfassung nichts bringen<sup>32</sup>. In der zweiten Lesung im Plenum trugen dann die So-

---

28) Vgl. Ebers, a. a. O., S. 66—97.

29) Dr. Kahl, Bd. 328, S. 1647.

30) Dr. Sinzheimer, a. a. O., S. 1584 und dazu die Erwiderung von Kahl, S. 1586.

31) VA., S. 501.

32) VA., S. 502.

zialdemokraten und die Unabhängigen wieder auf Abschaffung der Todesstrafe an<sup>33</sup>, und es entwickelte sich eine längere Debatte, in deren Verlauf auch Dr. Preuß bat, diesen Antrag für die Reichsverfassung abzulehnen<sup>34</sup>. Namentliche Abstimmung entschied die Ablehnung der auf Abschaffung der Todesstrafe gestellten Anträge<sup>35</sup>. Das bedeutete natürlich keine grundsätzliche Ablehnung dieser Forderungen; denn im Prinzip teilten viele, z. B. Dr. Preuß, Hausmann, den Standpunkt der Anträge<sup>36</sup>. Nur wollte man das der Strafrechtsreform überlassen.

Wenn man aber bedenkt, daß die moderne Entwicklung diesem Ziele zustrebt und in praxi es schon erreicht hat, dann kann man wieder einmal die in die Zukunft weisende Bedeutung der Paulskirche ermessen.

1848 hatte man auch Beteiligung des Volkes an der Gerichtsbarkeit verlangt. Geschworenengerichte, so hieß eine wesentliche Forderung. In Weimar trat der Abgeordnete Henke für Volksgerichte ein, deren Richter vom Volke gewählt werden sollten: „In der Nationalversammlung zu Frankfurt ist gelegentlich ein gleicher Grundsatz vertreten worden. Ohne Unterschied der Parteien, so heißt es in einem Bericht, fand im ersten deutschen Parlament der altgermanische Grundsatz Anerkennung, daß die Freien nur von ihren Genossen gerichtet werden dürfen.“<sup>37</sup>

Wir können hinzufügen, daß dem Antrag des Verfassungsausschusses in der Paulskirche, der alle Gerichtsbarkeit dem Staate übertrug<sup>38</sup>, ein Antrag gegenüberstand, der alle Gerichtsbarkeit als vom Volke ausgehend bezeichnete und Wahl der Richter durch das Volk forderte<sup>39</sup>. Die damalige Nationalversammlung nahm ihn aber nicht an<sup>40</sup>; auch für Weimar waren jene Äußerungen nicht Ausdruck des Willens der Mehrheit.

---

33) Anträge von Auer und Gen. (SPD) und Agnes und Gen. (USPD), Bd. 328, S. 1584.

34) S. 1585.

35) 153 : 128; zwei Stimmenthaltungen, eine ungültig (S. 1615—17).

36) Preuß, S. 1585; Hausmann, S. 1587/88.

37) S. 1463.

38) 1848, Bd. 4, S. 2572.

39) Antrag Gersdorff, S. 2572.

40) S. 2572.

Anders verhielt es sich mit der von sozialdemokratischer Seite schon immer verlangten Aufhebung aller Privatregale und aller regalähnlichen Privatvorrechte im Bergbau. „Wenn wir also heute die glatte Aufhebung aller Privatregale und aller regalähnlichen Privatvorrechte im Bergbau verlangen, so wollen wir nur das wiederherstellen, was man den revolutionären Kämpfern, den bürgerlich revolutionären Kämpfern von 1848, durch die im Jahre 1850 einsetzende Reaktion wieder genommen hat,“ mit diesen Worten vertrat der Abgeordnete Hue diese Forderung der reichsgesetzlichen Regelung der Bergwerksangelegenheiten<sup>41</sup>; diese reichsgesetzliche Ordnung würde sich natürlich heute unter ganz anderen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen vollzogen haben als 1848, wo die Werksunternehmer eine reichsgesetzliche Regelung anstrebten, um von dem sogenannten Direktionssystem<sup>42</sup> loszukommen.

Am 27. Mai 1848 gab der Abgeordnete Höfken in der Nationalversammlung folgende Anregung: Die Grundzüge einer deutschen Bergordnung, insbesondere eines gemeinschaftlichen Bergrechts und einer gleichmäßigen Besteuerung des Bergwerksbetriebes mit Aufhebung des Bergregals der Einzelstaaten und des Zunftbetriebes zu entwerfen und die Ausführung derselben auf geeignetem Wege vorzubereiten<sup>43</sup>.

Man hatte daran gedacht, diese Materie mit den Grundrechten zu verbinden, und so lag als Zusatzantrag zu dem späteren § 168 des Frankfurter Entwurfs ein ausführlicher Antrag Höfken und Genossen vor<sup>44</sup>.

---

41) Bd. 329, S. 2177.

42) Hue, Die Bergarbeiter, I, S. 329 ff.; II, S. 9 ff. Das Direktions- oder Bevormundungssystem war der Ausdruck des von dem Landesherrn ausgeübten Bergregals. Es äußerte sich darin, daß die betreffende Bergbehörde weitgehende Aufsichtsbefugnis hatte, die Arbeiter und Beamten anstellte und sie dem Landesherrn schwören ließ. Dazu kamen hohe Abgaben an den Fiskus. Die Werkunternehmer suchten sich natürlich von diesen Lasten zu befreien.

43) 1848, Bd. 1, S. 118. Dazu vgl. Hue, a. a. O., II, S. 22.

44) 1848, Bd. 6, S. 4278. Der Antrag lautete: Die auf dem Bergbau ruhenden Guts- und grundherrlichen Bergbaulasten sind ebenfalls ablösbar, insofern nicht durch die Gesetzgebung ihre unentgeltliche Aufhebung begründet ist. — Die landesherrlichen Bergbaulasten sind

Der Verfassungsausschuß hatte zu seinen Beratungen zwei Sachverständige hinzugezogen, die sich gegen diesen Antrag aussprachen; daher machte er in dieser Beziehung keine Vorschläge<sup>45</sup>. Darauf wurde noch von dem volkswirtschaftlichen Ausschuß ein Gutachten eingefordert<sup>46</sup>. Eine Aufnahme dieses Gegenstandes in die Grundrechte lehnte auch er ab; da die rechtliche Lage in den einzelnen Staaten so verschieden sei, könne nur reichsgesetzliche Regelung in Frage kommen; daher empfahl er folgenden Paragraphen zur Aufnahme in den Abschnitt „Reichsgewalt“: Der Reichsgewalt steht das Recht der Gesetzgebung über das Bergbauwesen zu<sup>47</sup>.

Die Nationalversammlung sah davon ab, die Grundrechte mit dieser speziellen Frage zu belasten<sup>48</sup>, der Verfassungsausschuß machte auch zur zweiten Lesung des Abschnittes „Reichsgewalt“ keine Vorschläge, da man hiermit zu tief in einzelstaatliche und örtliche Verhältnisse eingreifen würde<sup>49</sup>; ein in obigem Sinne zur Abstimmung gestellter Antrag des volkswirtschaftlichen Ausschusses wurde nicht angenommen<sup>50</sup>, nur die Linke war dafür.

---

ohne Entschädigung aufzuheben. Es bleibt indes den Einzelstaaten überlassen, zur Deckung der wegen der notwendigen Oberaufsicht entstehenden Verwaltungskosten eine billige Abgabe vom Bergbau zu erheben, die jedoch 5% des Reinertrages nicht übersteigen darf. — Die allgemeinen Bestimmungen über den Bergbau sollen in einer deutschen Bergordnung durch ein Reichsgesetz festgestellt werden.

45) Waitz, 1848, Bd. 6, S. 4193.

46) 1848, Bd. 6, S. 4193.

47) Bd. 7, S. 4940—41.

48) Andere Anträge in dieser Angelegenheit waren von M. Mohl (7, S. 4940) und Müller aus Damm (S. 4940) gestellt worden. Sie wurden in der Sitzung am 19. Dezember 1848 mit dem Absatz 3 des Antrages Höfken zurückgenommen, alles andere abgelehnt (6, S. 4278), ebenso wie ein Antrag von Reden: Alle auf dem Rotertrage des Bergbaues ruhenden Lasten sind, wo deren unentgeltliche Aufhebung nicht zulässig, oder deren Ablösung nicht ausführbar ist, in eine Abgabe vom Reinertrage zu verwandeln. Die Ausführung dieser Bestimmung bleibt der Staatsgesetzgebung überlassen (6, S. 4275).

49) Bd. 8, S. 5756.

50) S. 5993. Wenn Hue, II, S. 22 schreibt, der Antrag Höfken — er erwähnte nur den eingangs zitierten — „fiel nach dem Siege der Gegenrevolution unter den Tisch“, bleibt aber trotzdem eine merk-



Rufen wir uns die Worte noch einmal in Erinnerung, die der Abgeordnete Hue in Weimar sprach, so können wir feststellen, daß die Bestrebungen, die auf Beseitigung der auf dem Bergbau ruhenden Regale ausgingen, nicht erst durch die Reaktion mattgesetzt wurden, sondern schon im Plenum der Frankfurter Nationalversammlung scheiterten.

Ging es 1848, im Zeichen des bürgerlichen Liberalismus und des Wirtschaftsindividualismus, darum, von allen Regalen, auch den staatlichen, loszukommen, so wollte man 1918 und 1919 dem Staate gerade alle Regale wieder zuführen. Im Weimarer Verfassungsausschuß wurde bei der ersten Lesung der Grundrechte — zu der Frage Bodenregale — der Vorschlag des Unterausschusses für Grundrechte unverändert angenommen: Alle Bodenschätze und Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Das blieb so bei der zweiten Lesung im Verfassungsausschuß<sup>51</sup>.

Im Plenum setzte sich die sozialdemokratische Fraktion bei der zweiten Lesung der Verfassung für Aufhebung der Privatregale ein und stellte den Antrag: „Alle Bodenschätze und Naturkräfte sind in Gemeineigentum überzuführen. Private Regale und Mutungsrechte sind aufgehoben.“<sup>52</sup> Denn es kam ihr auf Verhinderung neuer privatkapitalistischer Monopole im Bergbau an<sup>53</sup>. Trotz des Widerspruches der Abgeordneten Dr. Philipp, Dr. Becker und Dr. Raschig<sup>54</sup>, die ein Vorgehen in dieser Richtung schon durch den Artikel über die Enteignung für gedeckt hielten, wurde dieser Antrag in namentlicher Abstimmung angenommen<sup>55</sup>. Zur dritten Lesung lagen hier drei Anträge vor:

---

würdige Erinnerung an eine Zeit, wo die kapitalistischen Interessenten selber einen gesetzgeberischen Akt verlangten, dem sie heute, nun die Bergarbeiter die reichsgesetzliche Regelung der Bergwerksangelegenheiten fordern, hartnäckigen Widerstand entgegensetzen —, so können wir dem nicht zustimmen. Die Quellen ergeben, daß jener Antrag in der Nationalversammlung keine Mehrheit fand.

51) VA., S. 385 (1. Lesung); VA., S. 511 (2. Lesung).

52) Antrag Auer und Genossen, Bd. 328, S. 1760.

53) Osterroth, S. 1760/61; Katzenstein S. 1768.

54) Dr. Philipp (DNVP), S. 1764; Dr. Becker (DVP), S. 1765; Dr. Raschig (DDP), S. 1766.

55) 132 : 117; eine Stimmenthaltung, eine ungültig.

von Dr. Spahn, ein veränderter Antrag Auer und Genossen und von Arnstadt und Genossen<sup>56</sup>. In der Debatte traten Hue und Dr. Cohn<sup>57</sup> für den Antrag Auer ein, die Abgeordneten Dr. Philipp und Gothein sprachen sich dagegen aus<sup>58</sup>; hier wurde der erste Teil des Antrages Spahn angenommen<sup>59</sup>: Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen; dieser Satz bildet den Schluß des Artikels 155 der Weimarer Reichsverfassung.

Für die Redaktion der Reichsverfassung sei noch erwähnt, daß der Abgeordnete Kahl auch hier wieder an die schlichtere Präambel der Paulskirchenverfassung erinnerte<sup>60</sup>, und der Abgeordnete Dr. Spahn auf die Teilung der drei Gewalten in der 48er Verfassung hinwies<sup>61</sup>; denn der neue Entwurf habe in ähnlicher Weise wie die Verfassung der Paulskirche einen besonderen Abschnitt „Rechtspflege“. Dadurch, daß gesondert festgestellt werde, die ordentliche Gerichtsbarkeit wird vom Reichsgericht ausgeübt, sei dieses den höchsten anderen Behörden gleichgestellt.

Wieweit nun aber die Paulskirche und ihre Verfassung in der Weimarer Nationalversammlung als Vorbild oder auch nur als historisches Rahmenwerk zu einer neuen Anregung erschienen, das hing wesentlich von der Stellung der Parteien zur Paulskirche ab und von der Beurteilung, die ihr Verfassungswerk bei ihnen fand.

### *3. Die Beurteilung des Verfassungsereignisses von 1849 durch die Parteien der Nationalversammlung.*

Es wurde oft in der Nationalversammlung ausgesprochen, daß die Ideen von 1848, die sich damals nicht hatten verwirklichen lassen, in der Zwischenzeit aber als Ideal hochgehalten

---

56) Antrag Spahn, Bd. 329, S. 2176/77; Antrag Auer, S. 2177; Antrag Arnstadt, S. 2180.

57) Hue, S. 2177—79; Dr. Cohn, S. 2181.

58) Dr. Philipp, S. 2180; Gothein, S. 2179—2180.

59) A. a. O., S. 2182.

60) Dr. Kahl, Bd. 327, S. 1208.

61) Dr. Spahn, Bd. 328, S. 1462.

worden waren, nun ihrer Vollendung entgegengingen, wie es Naumann z. B. ausdrückte: „Was man im Jahre 1848/49 mit vieler Mühe im damaligen Entwicklungsstadium nicht fertiggebracht hat: Jetzt naht es sich hier der Vollendung, vielleicht nicht absolut ideal, aber wir denken: ein tüchtiges Stück Leistung liegt doch darin, daß wir das miteinander gekonnt haben, und ein Schritt ist getan auf dem Wege zum Volk der Gerechtigkeit.“<sup>1</sup> Oder wie der Demokrat Koch (Cassel) dem deutschen nationalen Abgeordneten Dr. v. Delbrück erwiderte, als er äußerte, man wolle die neue Verfassung auf einen grünen Rasen ohne Vergangenheit bauen<sup>2</sup>: „Wir gehen nicht nur von der Bismarckschen Verfassung aus, sondern wir ziehen in erster Linie auch die großen Gedanken wieder heran, die im Jahre 1848 unsere Väter bei der Aufstellung einer Verfassung beseelt haben . . . . Wir sehen heute, daß eine große und gerade Linie von 1848 auf 1918 führt.“<sup>3</sup> Diesen selben Gedanken griff er später noch einmal auf, indem er ihn so formulierte: „Wir wollen unser Volk hart, stahlhart erziehen, hart gegen die Verführungen des Augenblicks und bewußt in den Ideen, die unser deutsches Volk seit 1848 getragen hat, die im Jahre 1871 nur zum Teil verwirklicht worden sind und die in der neuen Verfassung, wie wir glauben, zu einem guten Niederschlage gelangt sind.“<sup>4</sup> Die Berechtigung dieser Worte werden wir noch zu prüfen haben, nehmen wir sie hier nur als Ausdruck der Gesinnung ihres Sprechers. Wir haben die Bedeutung der Paulskirche für die Verfassungsideen von Hugo Preuß erkannt und die bewußten Anknüpfungen demokratischer Vorschläge bei den Vorarbeiten der Verfassung an 1848 gesehen, wir stellen fest: Das Paulskirchenvorbild lebte besonders stark und wohlwollend beurteilt in der Deutschen Demokratischen Partei. Das hatte auch seinen inneren Grund. Die Gedanken von 1848 wurden im Laufe der Zeit immer mehr vom Linksliberalismus vertreten, hier hatte einst eine beträchtliche Schar alter Acht-

---

1) Naumann, Bd. 329, S. 2190.

2) Dr. Delbrück, Bd. 326, S. 385.

3) Bd. 326, S. 390.

4) Bd. 327, S. 1222.

undvierziger ihren Platz, und der Linksliberalismus war ein konstitutives Element bei der Gründung der neuen Partei im November 1918. Das Prinzip der Souveränität des Volkes, die Durchkämpfung demokratischer Ideale wie Selbstbestimmungsrecht der Völker, Minderheitenfrage, Völkerbund, der Gedanke der Einheit und Freiheit, der Gleichberechtigung aller vor dem Gesetz als Ziele dieser Partei<sup>5</sup> ermöglichten eine Anknüpfung an die Paulskirche.

Daneben war es von Bedeutung, daß die Sozialdemokratie den Klassenkampfgedanken beiseite ließ und für die demokratische Verfassungsidee eintrat. In dem Meinungsaustausch zwischen den Mehrheitssozialisten und den Unabhängigen vom 9. November 1918 lehnte sie die Diktatur einer Klasse unter Hinweis auf ihre demokratischen Grundsätze ab<sup>6</sup>. Soweit Äußerungen vorliegen, ist die Stellung zur Paulskirche teils ablehnend, teils zustimmend. Der Abgeordnete Vogel war strikt gegen ein Zurückgehen auf 1848. Mit einem Ausspruch von Karl Marx einleitend, daß die Tradition den Menschen zu sehr belaste und ihn in seinen freien Entschlüssen hindere, fuhr er fort: „Dieses Bild scheint mir nicht nur auf jene zuzutreffen, die, die in der Zwischenzeit eingetretenen Umwälzungen vollständig außer Acht lassend, mit dem Verfassungswerk dort beginnen wollen, wo das Jahr 1848 abgeschlossen hat, sondern auch für jene, die sich für die jetzige deutsche Revolution Kostüm und Sprache aus dem Lande des früheren Zarismus entlehnen. Die gegenwärtige Revolution mit den gleichen Mitteln abzuschließen, sie nicht zum Teil durch andere zu ersetzen, wie mit denen aus dem Jahre 1848, geht schon deshalb nicht an, weil die Ursachen beider Revolutionen ganz verschiedene sind und insbesondere auch ihre Träger.“<sup>7</sup> Es ist derselbe Einwurf, den wir noch von den Unabhängigen hören werden. Der Unterschied der beiden Revolutionen wurde darin gesehen, daß die von 1848 eine bürgerliche Umwälzung war, während die von 1918 proletarischen Charakter

---

5) Vgl. Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 3, 4. Aufl., S. 50/54.

6) Salomon, a. a. O., S. 2, Nr. 2.

7) Vogel, Bd. 326, S. 458.



trug, daß es 1848 galt, die Herrschaft der Bourgeoise nach Lösung der feudalen und anderen mittelalterlichen Fesseln aufzurichten, während es 1918 um den Befreiungskampf der Arbeiterklasse ging. Diese Stellungnahme gegen 1848/49 ist vom sozialdemokratischen Standpunkt auch durchaus berechtigt; denn damals trat die Arbeiterbewegung vor der bürgerlichen Evolution ganz zurück; Marx und Engels waren noch, wie Willy Andreas treffend in seiner Studie über Engels schreibt, Strategen ohne Heer, und das Proletariat stellte der Revolution nur Hilfstruppen<sup>8</sup>. Und das empfanden besonders die Kreise, die den sozialistischen Staat sofort oder durch das Uebergangsstadium der Demokratie verwirklichen wollten.

Andererseits verband man auch hier die beiden Revolutionen in bejahendem Sinne miteinander. Das mögen folgende Worte eines anderen Mitgliedes der sozialdemokratischen Partei bezeugen: „Die deutsche Novemberrevolution knüpft, obgleich sie ganz anderen Charakter trägt wie die deutsche Märzrevolution von 1848, doch an diese an. Sie führte erst durch, was 70 Jahre vorher vergebens durchzuführen versucht worden war: die Demokratie.“<sup>9</sup> Da ihr Ziel einer sozialistischen Republik noch nicht erreicht war, konnte die Sozialdemokratie für die Flagge Schwarz-Rot-Gold eintreten, wie es Dr. David tat, indem er der Vergangenheit der schwarz-rot-goldenen Farben gedachte und sie als großdeutsches Einigungssymbol feierte<sup>10</sup>.

Es sei auch hier noch erwähnt, daß die Sozialdemokratie sich das 48er Trennungsprogramm von Staat und Kirche zu eigen machte, und ihre Vertreter wie Meerfeld, Dr. Sinzheimer, Hue und Katzenstein die Paulskirche in den Bereich ihrer Erörterungen zogen.

Ein Kompromiß der Sozialdemokraten und des Zentrums entschied die Flaggenfrage; wie ordnet sich hier die dritte Partei der Weimarer Koalition, das Zentrum, ein? Da ist dasselbe wie bei den bisher erwähnten Parteien festzu-

---

8) Willy Andreas, Der junge Engels in „Geist und Staat“, S. 159 ff.

9) Keil, Bd. 326, S. 72.

10) Bd. 327, S. 1226.

stellen. Es wurde darauf hingewiesen, daß das Zentrum seine Anträge über Kirche und Schule auf der Basis der 48er Bestimmungen formulierte. Als der Abgeordnete Dr. Cohn behauptete<sup>11</sup>, daß 1848 die Intelligenz auf Seiten der Revolution und 1919 auf Seiten der Reaktion marschiere, widersprach ihm Dr. Beyerle und wies darauf hin, daß die Intelligenz 1848 zwar von echtem freiheitlichen Geist erfüllt gewesen sei, aber doch nicht auf Seiten der Republikaner gestanden habe und er erinnerte dabei an die großen Katholikenführer jener Tage<sup>12</sup>. Noch in anderen Äußerungen sind Dr. Beyerle, Dr. Spahn und Dr. Mausbach auf die Ideen von 1848 eingegangen und haben versucht, sie für 1919 nutzbar zu machen.

Die Bismarckverfassung wird von den Parteien der Weimarer Koalition nicht sehr häufig herangezogen. Dagegen strebte man in Rechtskreisen zu Bismarck zurück und lehnte die Paulskirche und ihr Werk ab. „Uns wird vorgeworfen, wir hingen zu sehr an der Vergangenheit“, sagte Dr. Heinze. Wir hängen allerdings an der Vergangenheit und zwar an der Vergangenheit von 1870/71.“<sup>13</sup> Bei der Flaggenfrage trat dieser Standpunkt ganz klar hervor<sup>14</sup>. 1848/49 ist für diese Politiker das gescheiterte Einigungswerk und die gescheiterte Reichsverfassung. Der Mitberichterstatter für die Grundrechte, Dr. Düringer<sup>15</sup>, der zwar aus politischen Gründen — damit man in den Einzelstaaten sich danach richten könne — eine Aufnahme von Grundrechten empfahl, erwähnte in seinem Referat die Paulskirche nicht. Ausdrücklich wurde gegenüber der geraden Linie, die Koch von 1848 bis 1918 zog, von Dr. Stresemann<sup>16</sup> auf die Linie hingewiesen, die von 1848 zu Bismarck führe. Stresemann nannte den Vergleich Kochs unglücklich, da er nicht hoffe, daß das Weimarer Verfassungswerk so enden werde wie 1848, und zweitens unzutreffend,

---

11) Dr. Cohn, Bd. 326, S. 401.

12) Dr. Beyerle, Bd. 326, S. 470.

13) Dr. Heinze, Bd. 328, S. 2093.

14) Laverrenz, Bd. 327, S. 1230; Dr. Kahl, S. 1228.

15) Dr. Düringer, VA., S. 181/82.

16) Dr. Stresemann, Bd. 326, S. 491.

weil man damals ein Erbkaisertum wollte und diesmal die Republik. Gegenüber dem Geist von 1848, dem Geist der Ideologie und des Theoretisierens, war für die Rechte der Geist von 1870/71 der Geist der Tat<sup>17</sup>. Anträge, die Gedanken von 1848 in der Verfassung festlegen sollten, wurden bis auf die erwähnten zu den Bestimmungen über Kirche und Schule und den Vorschlägen Kahls für die Präambel der Reichsverfassung nicht gestellt.

Noch von anderer Seite erfuhr die Heranziehung der Paulskirche strikte Ablehnung, nämlich von seiten der Unabhängigen. Hier wurde vor allem das Moment der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung betont, der Unterschied jener bürgerlichen Revolution von dieser hervorgehoben. Dr. Cohn, der Sprecher der Unabhängigen, hielt es für vergebliche Mühe, an die Tradition der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 anzuknüpfen<sup>18</sup>. Als unterschiedlich sah er an, daß 1848 die Nationalversammlung in einer Friedenszeit, 1919 aber nach völligem Zusammenbruch der Wirtschaft und des Volkes nach langem Kriege ihre Arbeit ausführen sollte; damals war ein Konflikt mit einem starken Preußen, 1919 mit einem schwachen Preußen, „das dem Streben des deutschen Volkes nach Einheit nicht mehr den Widerstand bietet oder bieten sollte“; — drittens sah er darin, daß die großen geistigen Kräfte 1848 auf Seiten des Neuen, 1918/19 aber auf Seiten des Alten standen —, einen bedeutenden Unterschied zu 1848.

Wir schließen unsere Untersuchung über die Beurteilung der Paulskirche mit folgendem Ergebnis ab: Direkte Nachwirkungen und Einflüsse von 1848 lassen sich bei den Vertretern aller Parteien nachweisen; angeführt wurden 48er Gedanken oft, zum Teil schon aus Gründen der Rhetorik, wobei jeder natürlich das herausgriff, was seiner Gesinnung am nächsten lag. Die Tradition der Paulskirche wurde in der Deutschen Demokratischen Partei gepflegt<sup>19</sup>, wie bei den Rechts-

---

17) Dr. Heinze, Bd. 328, S. 2093.

18) Dr. Cohn, Bd. 326, S. 401.

19) Bergsträsser, Das schwarz-rot-goldene Parlament, 1848/49, S. 13: „Eine demokratische Partei kann ihre politische Arbeit nicht

parteien die Tradition der Bismarckverfassung; das Zentrum beurteilte das Verfassungsereignis von 1849 wohlwollend, die Sozialdemokraten stimmten ihm nur teilweise zu, und die Unabhängigen verhielten sich gänzlich ablehnend.

#### 4. *Die Weimarer Reichsverfassung und das Erbe der Paulskirche.*

Die Nachwirkungen der Paulskirche in der Weimarer Reichsverfassung sind nur zum Teil klar und deutlich zu erfassen. Zeitgeist und historische Vergangenheit standen hier in Wechselbeziehungen zueinander. Daß der Paulskirchenentwurf oft bewußt beim Weimarer Verfassungswerk herangezogen wurde, konnten wir dartun, aber sicher hat er, wenn auch nicht direkt faßbar, noch weiter den Schöpfern der Verfassung eine verfassungstechnische Basis geboten, von der sie zu neuen zeitgemäßen Formen gelangen konnten. —

Eine einheitliche Konsolidierung des Reichs nach innen und außen wurde 1919 schon dadurch bedingt, daß die ungeheuren Anforderungen, die dem Reich aus dem Friedensvertrage erwuchsen, eine energische Zusammenfassung aller Kräfte notwendig machten. Diese Tendenz lag aber auch schon in der Verfassungsentwicklung seit Bismarck; sie ging darauf aus, den Reichskanzler mit Reichsministern zu umgeben, die Reichsleitung in ein richtiges Reichsministerium zu verwandeln, das Reich über die Einzelstaaten zu erheben und von ihnen zu lösen. Die Paulskirchenerinnerung wirkte hier verstärkend und theoretisch unterbauend mit<sup>1</sup>. So ist, wie es schon in Frankfurt 1849 beschlossen wurde, dem Ausland gegenüber ein einheitlicherer Staatskörper geschaffen<sup>2</sup>. Im Innern erhebt sich jetzt eine starke Reichsgewalt mit weit-

---

allein mit der Weisheit der Väter bestreiten, sie muß ihre eigenen Grundlagen selbst und sicher finden, aber auch sie hat ihre Tradition und wird besser, schneller und gründlicher arbeiten, wenn sie sich auf ihre Tradition besinnt, wenn sie nicht nur äußerlich, sondern auch innerlich die schwarz-rot-goldene Fahne wieder hervorholt, das Banner der Freiheit“.

1) Vgl. Teil I.

2) Vgl. Artikel 6,1 der Weimarer Reichsverfassung und §§ 6 -9 der Frankfurter Reichsverfassung.



gehenden Kompetenzen, die es der Reichsregierung ermöglicht, eine Stellung über den Einzelstaaten einzunehmen, wie auch die Paulskirchenverfassung die Gliedstaaten der Zentralgewalt unterordnete<sup>3</sup>. Damit sind aber neuen politischen Möglichkeiten die Wege geebnet, und damit ist man entschieden von den Grundlagen der Bismarckverfassung abgerückt. Heute wird bei jeder Kräfteverlagerung im Innern immer das Reich voranstehen, der Reichsgedanke hat in der neuen Verfassung eine feste Verankerung gefunden. Und das zu erreichen, war nicht leicht gewesen. Man erinnere sich an den Widerstand Preußens<sup>4</sup>, an das Festhalten des bayerischen Regierungsvertreters Dr. v. Preger an den Reservatrechten des Bündnisvertrages vom 23. November 1870<sup>5</sup>, man erinnere sich auch daran, daß der bayerische Abgeordnete Dr. Beyerle unbedingt für ein starkes Bayern eintrat, während er für Erhaltung eines geschlossenen Preußen nicht unbedingt war<sup>6</sup>, der Protest der süddeutschen Staaten wurde schon erwähnt, kurz, hätte man nun noch am Staatenhaus festgehalten, wäre das ganze Verfassungswerk gefährdet worden. Es war politische Klugheit, den Bundesrat in veränderter und wenn auch geschwächter Form wieder aufleben zu lassen, der sich praktisch in der bisherigen Verfassungsentwicklung bewährt hatte.

In diesem Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Ursprünglich sollte nach dem Vorentwurf Preuß bei der Bildung des Staatenhauses auf eine Million Einwohner eine Stimme entfallen; Staaten, die nicht soviel Einwohner hatten, sollten sich mit benachbarten anderen Staaten zur Wahl eines gemeinschaftlichen Abgeordneten verbinden. Das berührte aber schon das Problem einer territorialen Neugliederung Deutschlands. Wir fanden diesen Gedanken schon bei Oncken in Beziehung zu 1848/49 gebracht, bei Meinecke, dann bei

---

3) Vgl. Artikel 6—13 der Weimarer, §§ 6 ff. der Frankfurter Reichsverfassung.

4) Heine, Bd. 326, S. 481; Freund, preuß. Unterstaatssekretär, VA., S. 122.

5) VA., S. 43 ff., besonders S. 45/46.

6) Dr. Beyerle, Bd. 326, S. 464—470: Das Für und Wider einer Zerlegung Preußens muß ernste Würdigung finden.

Heuß und bei Binding, die doch so manches von der Paulskirche für das neue Deutschland übernehmen wollten, erwähnt und bei Hugo Preuß, dessen Verhältnis zu 1848 wir schon beleuchteten, in staatsrechtliche Form gegossen. Die Anträge von Gabriel Rießer im Verfassungsausschuß und Plenum der Frankfurter Nationalversammlung<sup>7</sup> und ein Antrag von Förster aus Hünfeld<sup>8</sup> haben, ohne daß sich von hier eine direkte Nachwirkung erweisen läßt, schon sinngemäß vorgearbeitet; sie wollten nicht wie Wigard<sup>9</sup> einen Kanon aufstellen für die Vereinigung mehrerer Staaten, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt waren, sondern sie machten die territoriale Aenderung vom Willen der betreffenden Bevölkerung abhängig. Auch Artikel 18 der Weimarer Reichsverfassung räumt dem Willen der Bevölkerung nach demokratischem Selbstbestimmungsprinzip eine wichtige Stelle ein.

Was Preußen anbetrifft, so mußte man sich zunächst mit einer politischen Zerlegung begnügen. Auch dieser aus der Ideologie der Paulskirche abgeleitete Gedanke einer Vertretung der größeren Staaten durch Abgeordnete der Provinziallandtage war in den Vorarbeiten von Meinecke und Erich Kaufmann vertreten, im Verfassungsausschuß von Dr. Beyerle erwähnt worden. Wie dieses Prinzip der Vertretung Preußens im Reichsrat zur Hälfte durch provinziale Vertreter in die Verfassung gekommen ist, wurde schon dargelegt<sup>10</sup>.

Entsprechend dem Grundsatz der Volkssouveränität, der im Artikel 1 der Weimarer Reichsverfassung ausgesprochen ist, ist der Reichstag das wichtigste Staatsorgan; die Tradition des Wahlrechts, nach dem er gewählt wird, des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts, geht über die Bismarckverfassung direkt zur Paulskirche.

---

7) Gabriel Rießer, vgl. S. 41—42.

8) Förster aus Hünfeld beantragte: Deutsche Länder haben das Recht, zu besonderen größeren Staatsverbänden sich zu vereinigen, sofern die Volksvertreter dieses aussprechen und die Majorität der Urwähler es genehmigt. (1848, Bd. 5, S. 3820, vgl. auch R. Hübner, a. a. O., S. 27 ff. u. 52.)

9) Vgl. Droysen 1, S. 344.

10) Vgl. S. 52—54.

Die Erinnerung an die Paulskirche wirkte bei den Bestimmungen der Verfassung über Deutsch-Oesterreich lebhaft mit. Jedoch verlangten die Feindmächte in einer Note vom 2. September 1919 die Aufhebung des Absatzes 2 von Artikel 61 der Verfassung unter Androhung von Gewaltmaßnahmen, und am 22. September 1919 erklärte ein Protokoll die Ungültigkeit dieses Absatzes. Nach Artikel 80 des Friedensvertrages von Versailles, dessen Bestimmungen durch die Reichsverfassung nicht berührt werden, kann eine Vereinigung mit Oesterreich nur mit Genehmigung des Völkerbundes erfolgen. Das Bekenntnis zum großdeutschen Gedanken ist damit aber offiziell ausgesprochen worden und es hat auch sichtbaren Ausdruck in der Annahme der schwarz-rot-goldenen Farben gefunden, die dadurch ermöglicht wurde, daß Teile des Zentrums, der Demokraten und die Sozialdemokraten dafür stimmten<sup>11</sup>.

Als Nachwirkungen der Paulskirche sind besonders die Grundrechte anzusehen. Im Anschluß an den Frankfurter Entwurf hatte Hugo Preuß schon im Jahre 1917 die Aufnahme von Grundrechten empfohlen; 1918 wollte er in Erinnerung an die langwierigen Verhandlungen von 1848 nur wenig Grundrechte in die Verfassungsentwürfe aufnehmen; diese Anfänge einer Grundrechtsgesetzgebung wurden dann immer weiter ausgebaut, was gleichzeitig eine notwendige Entfernung von dem Vorbild des Paulskirchenentwurfes bedeutete.

Die Grundrechte von 1919 bringen eine Synthese von liberalen, demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Gedanken, was man schon aus den Ueberschriften der einzelnen Teile entnehmen kann: Die Einzelperson (I), das Gemeinschaftsleben (II), das Wirtschaftsleben (V); dazu kommen noch Religion und Religionsgesellschaften (III), Bildung und Schule (IV). Besonders zahlreich sind die Anklänge an 1848 im Abschnitt I. Fast jeder der Artikel von 109—118 beginnt mit einem Kernsatz, der das bringt, was schon 1848 ausgesprochen wurde. Die Gleichheit vor dem Gesetz wird in Artikel 109 an den Anfang gestellt; Männer und Frauen haben „grundsätzlich“ gleiche

---

11) Bd. 327, S. 1278.

Rechte und Pflichten. Nahmen 1848 die Frauen nur insofern Anteil, als sie auf den Damengalerien der Paulskirche den Verhandlungen folgen durften, hier, 1919 wirkten sie durch Rat und Tat in der Nationalversammlung mit und errangen ihre Gleichberechtigung. Im Abschnitt I folgen dann: Beseitigung der Vor- und Nachteile der Geburt und des Standes, Regelung der Titelfrage, Aufhebung des Adels, Verbot der Verleihung und Annahme von Orden. Hier ging man 1919 weiter als 1848, indem Orden und Ehrenzeichen vom Staate nicht mehr verliehen werden dürfen. Es finden sich dann weiter Bestimmungen über Freizügigkeit, Auswanderungsfreiheit, Schutz der fremdsprachigen Minderheiten, Freiheit der Person, Schutz der Wohnung, des Brief- und Postgeheimnisses und der Pressefreiheit; also im großen und ganzen ist hier ein wesentlicher Teil der 48er Grundrechte niedergelegt.

Der Abschnitt II beginnt mit der Einordnung der Ehe in den Organismus der Nation, der Erziehung des Nachwuchses, der Aufhebung jeglicher Benachteiligung unehelicher Kinder und mit dem Schutz der Jugend. Die neue Zeit ist hier schon zu erkennen, starke soziale Momente werden hereingebracht. Den Grundrechten von 1848 verwandte Ansichten werden in den Artikeln über Versammlungsfreiheit, Koalitionsfreiheit und Petitionsrecht ausgedrückt; den Gemeinden wird hier wie 1848 das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze gegeben, das Recht der Zulassung aller Staatsbürger zu den öffentlichen Aemtern ohne Unterschied nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und Leistung; dasselbe gibt auch die 48er Verfassung<sup>12)</sup>. Das Beamtenverhältnis wird eingehend in der Verfassung berührt. 1848 war das nicht so wichtig, da die Angriffe — soweit sie gegen Beamte gingen — sich vor allem gegen sie als Vertreter des „Polizei-staates“ richteten.

Was die Trennung von Staat und Kirche anbetrifft, so hat man 1919 dieses Prinzip nicht so einheitlich wie 1848 durchgeführt. Wir haben ein gemischtes System, das darauf hinauskommt, was Kahl schon vorher als Ziel der Gesetzgebung

---

12) § 137.



auf diesem Gebiet bezeichnet hatte: die Ermittlung des Mindestmaßes der an sich unvermeidlichen Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche<sup>13</sup>; denn „in Deutschland sind kirchliches Eigentum und die Staatsleistungen an die Kirche durch alte und neue Rechtstitel derart festgelegt, daß ohne schwerste Rechtsverletzung ein willkürlicher Zugriff darauf überhaupt ausgeschlossen wäre.“<sup>14</sup> Es besteht keine Staatskirche. In der Richtung der Trennung liegen ferner die Gewährung der Freiheit zur Bildung von Religionsgesellschaften und des Rechtes der selbständigen Verwaltung ihrer Angelegenheiten innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. In den folgenden Bestimmungen werden dann die Beziehungen zum Staate wieder aufgenommen.

Der Stand der neuzeitlichen Anschauungen über Bildung und Schule sollte auf einer Reichsschulkonferenz festgestellt werden<sup>15</sup>. Doch ließen es Uebergrieffe in den Einzelstaaten geboten erscheinen, schon in der Nationalversammlung darüber zu bestimmen. Waren schon 1848 Bestrebungen vorhanden, die die Schule zu verweltlichen strebten — man denke an Vogt, an Nauwerck und den Antrag Spatz<sup>16</sup> —, sich aber damals nicht durchsetzen konnten, so war 1919 diese Bewegung sehr stark; die Sozialdemokraten und die Unabhängigen waren für die weltliche Schule, während das Zentrum und die Rechtsparteien für die Bekenntnisschule eintraten. Da man sich auf der Basis eines konfessionslosen Religionsunterrichts<sup>17</sup> nicht einigen konnte, mußte ein Kompromiß die notwendige Folge sein. Die Grundlinien von 1848 sind auch hier zu erkennen, nur hat man den geänderten und fortgeschrittenen Zeitverhältnissen Rechnung getragen. Man hat auf die organische Gestaltung des Schulwesens besonderen Wert gelegt. Konfessionelle Schulen sind beibehalten bzw. ihre Neuerrichtung erlaubt worden. Der

---

13) Deutsche Juristenzeitung, 1919, Heft 3—4, Spalte 126.

14) Spalte 125.

15) Preuß, VA., S. 211.

16) Vogt, 1848, Bd. 3, S. 1670; Nauwerck, S. 1695; Antrag Spatz, S. 227. Es ist Pflicht des Staates, aus öffentlichen Mitteln überall für einen guten Schulunterricht zu sorgen. Kirche und Schule sollen getrennt sein.

17) Seyfert, VA., S. 213.

Religionsunterricht — auch nach der Verfassung von 1849 muß er als ordentliches Lehrfach angesprochen werden — ist ordentliches Lehrfach geblieben.

Am Ende dieser Gruppe von Grundrechten steht Artikel 150, der natürlich keine Beziehung zu 1848 hat. Er will die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland verhüten.

Das führt uns schon von den Grundrechten der Paulskirche weg; mit dem Abschnitt „Das Wirtschaftsleben“ betreten wir Neuland. Denn abgesehen von der Aufhebung der Fideikommisse und der Gewährleistung des Eigentums, die auch die Paulskirchenverfassung in § 164 hatte, erkennen wir das Programm des sozialen Staates. Der Rätegedanke hat in Artikel 165 der Reichsverfassung Ausdruck gefunden: Die mächtigen wirtschaftlichen Kräfte sucht man in dem Reichswirtschaftsrat einzufangen, in dem allen wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung Vertretung gewährt wurde.

Wenn wir die Gebiete noch einmal betrachten, bei denen Nachwirkungen und Einflüsse der Paulskirche festgestellt werden konnten, müssen wir sagen, daß neben den Anregungen, die man von der Schweiz als der reinsten Demokratie für das Referendum empfing, neben den französischen und amerikanischen Vorbildern bei der Ordnung der Präsidentschaft, neben dem Zurückgehen auf Bismarck bei der Heranziehung der Einzelstaaten zu Reichszwecken im Reichsrat, die Einflüsse der Paulskirche sehr wesentlicher Art sind. Doch ist das Wiederaufleben und die Durchsetzung von Gedankengängen der Achtundvierziger nicht ohne Einschränkung anzuerkennen; denn das bedeutete eine „konservative Retardierung“ der Revolution, wie es Ernst Troeltsch einmal genannt hat<sup>18</sup>, und bei der Krise des liberalen Gedankens und des parlamentarischen Systems eine Belastung der Verfassung. Die Parlamente sind in ihrem Ansehen gesunken. Als die Paulskirche tagte, da lauschte ganz Deutschland ihren Worten, aber mit zunehmender Verdichtung der politischen Doktrin in den Fraktionen haben die Vorgänge im Verhandlungssaal des Parlaments heute nicht mehr die Be-

---

18) Spektatorbriefe, S. 16.

deutung und den Widerhall wie früher. Die allgemeinen Strukturverschiebungen im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben und in der politischen Praxis der letzten Jahrzehnte, die zu ihrem Teil die vielbesprochene „Krise des Parlamentarismus“ hervorriefen, durchsetzen seit langem die Volksvertretung und die Parteien mit Berufs- und Zweckinteressen und zwar nicht zu ihrem Vorteil. Das Schwergewicht der Entscheidungen hat sich vom Plenum vielfach in die Kommissionen und die Fraktionsstuben, in die Kleinarbeit ihres Spezialistentums und die Kompromißwirtschaft ihres intern sich vollziehenden Interessentenausgleichs zurückgezogen. Die großen Zielweiser, die bedeutenden parlamentarischen und staatsmännischen Führerscheinungen werden immer schmerzlicher im Bereich der Volksvertretung vermißt. Um so mehr wird die Paulskirche in der Reihe der Parlamente dastehen als eine Versammlung, die zwar leider zu sehr in ihren Traum von der Volkssouveränität eingesponnen, doch voll war von staatspolitischer Erkenntnis und von ehrlichem Willen, von hinreißendem Schwung und rednerischem Feuer, deren Tradition aufzunehmen, politischer Ehrgeiz der Weimarer Mehrheit war.

## Schluß.

Hatte die Rückbesinnung auf 1848 ihre Bedeutung und ihren Wert für das Verfassungswerk, so ging es doch zu weit, wenn auch die Revolution von 1918 mit den 48er Ideen in Zusammenhang gebracht wurde, indem man in der Nationalversammlung erklärte: die Novemberrevolution knüpfe an 1848 an<sup>1</sup> oder es führe eine gerade Linie von 1848 auf 1918<sup>2</sup>. Die Revolution von 1918 war getragen von der proletarischen Masse, sie war das Symptom eines verzweifelten Niederbruchs, und was folgte — die demokratische Republik —, war der einzige Ausweg eines in die Enge getriebenen Volkes. Da die damaligen Machthaber für die neuen Aufgaben nicht hinreichend vorbereitet waren, und die sozialistische Republik sich ohne weitere Gewaltanwendung nicht durchführen ließ, mußten zur Neuordnung die bürgerlichen Kreise hinzugezogen werden, die im Staate mitarbeiten wollten: die Demokraten und das Zentrum. So ist die Ideengebung der abklingenden Phase der Revolution, der Zeit vom Zusammentritt der Nationalversammlung an, bestimmt durch das linksliberale Bürgertum. Erst durch sein Auftreten, besonders durch die Demokratische Partei, wurde eine Verfassungsidee nach den Gedanken aufgestellt, die in diesen Kreisen fortlebten, und diese Gedanken von 1848 konnten nun einen beträchtlichen Untergrund für die Weimarer Verfassung abgeben. Dabei kann man keineswegs von

---

1) Keil: Bd. 326, S. 72.

2) Koch (Cassel): Bd. 326, S. 390; ebenso Dr. Petersen: „Wir verstehen es und halten es für eine richtige geschichtliche Beurteilung, wenn gesagt wird: Die alten demokratischen Wünsche des deutschen Volkes, welche zur Revolution von 1848 geführt haben, haben auch der jetzigen Revolution einen großen Teil ihres Wertes gegeben.“ (Bd. 327, S. 1230.)



einer Erfüllung dessen reden, „was im Jahre 1848 erhofft und erstrebt worden war“<sup>3</sup>. Im Gegenteil, große Gedanken von 1848 harren noch der Erfüllung, wie der damals schon geplante Einheitsstaat, die Lösung der preußisch-deutschen und der großdeutschen Frage. Die der deutschen Verfassungsentwicklung innewohnende unitarische Tendenz wird ohne Zweifel dem Einheitsstaat zuführen; in welcher Gestalt er sich auch verwirklichen wird, immer wird seine Bildung eng mit der preußisch-deutschen Frage verknüpft sein.

In den Kreisen, mit denen wir uns anfangs beschäftigten, ist man bald von dem Gedanken einer inneren Auflösung Preußens abgekommen. Nach Meinecke und Anschütz soll den Autonomieforderungen der Provinzen weitgehendst entgegengekommen werden. Meinecke<sup>4</sup> schlägt dann ferner vor, die Reichsgewalt durch eine irgendwie geartete Union des Reiches und Preußens zu stärken, allerdings müsse diesmal das Reich an erster Stelle stehen. So wäre daran zu denken, den preußischen Landtag nur aus den preußischen Mitgliedern des Reichstages zu besetzen, wie es 1848 Bunsen, 1862 Paul Pfizer, 1866 Treitschke, 1869 der Antrag von v. Kardorff vom 28. Januar und die Nationalliberalen und Freikonservativen im preußischen Abgeordnetenhaus wollten<sup>5</sup>. Oder man würde diese Union auf dem Wege über die Regierungen herbeiführen, indem man die preußischen Minister zu Staatssekretären machte, deren Chef als Reichsminister dem Reichskabinett angehören müßte. Diesem Plane war auch Preuß nicht abgeneigt, warnte aber vor einer zu schnellen Verfassungsänderung<sup>6</sup>. Zunächst wäre Meinecke für eine Personalunion zwischen dem Reichsminister des Innern und dem preußischen Innenminister, der später Personalunionen anderer Ministerien folgen könnten<sup>7</sup>.

---

3) Payer, Anno 48, Frankfurt a. M. 1923, S. 50.

4) Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat, S. 542 ff. (7. Aufl.), Das preußisch-deutsche Problem im Jahre 1921.

5) A. a. O., S. 373, Anm. 3; S. 493, Anm. 2; S. 493.

6) A. a. O., S. 552.

7) S. 553, a. a. O., 1928 wünschte Meinecke auch Vereinigung der Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten

Anschütz will die organischen Verbindungen, welche ehe-  
dem zwischen Preußen und dem Reich vermittelten, wiederher-  
stellen, dabei soll der Reichskanzler gleichzeitig preußischer  
Ministerpräsident sein<sup>8</sup>, auch wären gewisse Ministerialbefugnisse  
auf die provinziale Selbstverwaltung zu übertragen.

Diese Frage ist weiter offen geblieben, an Lösungsvor-  
schlägen hat es bis in die letzte Zeit nicht gefehlt.

Nach außen hin harrt die großdeutsche Frage der Lösung.  
Nachdem für jetzt der Anschluß verhindert ist, bleibt nichts  
übrig, als geistig sich aufeinander einzustellen und den staat-  
lichen Zusammenschluß vorzubereiten. Der vorbereitenden Wege  
dazu gibt es viele, wie sie Andreas in seiner Schrift „Oester-  
reich und der Anschluß“ aufzeigt<sup>9</sup>. So wären z. B. die Zollschran-  
ken allmählich abzubauen, und die Verkehrseinrichtungen, die  
Kulturpflege, die Jugendfürsorge und die Sozialpolitik miteinander  
in Uebereinstimmung zu bringen; auch käme eine Angleichung  
auf dem Gebiete der Justiz durch Annäherung der Gesetzbücher  
und im weiteren in der Rechtsprechung in Frage, wie auch die  
wechselseitige Erleichterung der Einbürgerung der Angehöri-  
gen beider Staaten<sup>10</sup>. „Der Zusammenschluß mit Oesterreich ist  
etwas, in dem Vergangenheit und Zukunft sich über die Not der  
Gegenwart hinweg verbinden . . . Wohl dem Volk, das bei aller  
Zerklüftung durch Parteigegensätze, durch Klassenhaß und Welt-  
anschauungskämpfe ein solches Ziel hat, das den Widerstreit aller  
Art in einer höheren Gemeinsamkeit zu überwölben vermag.“<sup>11</sup>

Wer immer sich hiermit beschäftigt, wird die Pläne der  
Achtundvierziger nicht übergehen können. —

Nie hätten 1848 die Fragen der deutschen Staatsentwick-  
lung derartig umfassend und richtungsgebend durchdacht werden  
können, wäre die Paulskirche nicht so ideal gesinnt gewesen,

---

und der wichtigsten Reichs- und preußischen Ministerien. (Vgl. die  
Aeußerung von M. zur Frage der Einheitsstaatsbewegung nach der  
Länderkonferenz, Die Hilfe, 1928, Nr. 3.)

8) Anschütz, Das preußisch-deutsche Problem, S. 20, S. 58.

9) Berlin 1927.

10) S. 28/29.

11) S. 4.

und hätte damals das deutsche Volk nicht den ganzen Generalstab seiner Wissenschaft zur Arbeit am Staat aufgerufen.

Heinrich Laube<sup>12</sup> hatte recht, wenn er sein Werk über das erste deutsche Parlament mit den Sätzen schloß: Die Geschichte soll und wird sagen: Das erste deutsche Parlament hat unter unerhörten Hindernissen und Schwierigkeiten die politische Wahrheit für Deutschland gesucht und gefunden. Ihr werdet niemals seinesgleichen sehen.

---

12) Heinrich Laube, Das erste deutsche Parlament, Leipzig 1849, 3. Bd., S. 470.

## Literaturverzeichnis.

- Andreas, Willy: Der junge Engels in „Geist und Staat“, München Berlin 1927 (2. Aufl.).
- Die Wandlungen des großdeutschen Gedankens, Berlin und Leipzig 1929 (3. Aufl.).
  - Oesterreich und der Anschluß, Berlin 1927.
  - Zur Erinnerung an die Paulskirche, Die Hilfe, 1928, Nr. 10.
- Anschütz, Gerhard: Parlament und Regierung im Deutschen Reich, Berlin 1918.
- Das preußisch-deutsche Problem. Skizze zu einem Vortrag, Tübingen 1922.
  - Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1923.
  - Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1929.
- Appens, Wilhelm: Die pädagogischen Bewegungen des Jahres 1848. Ein Beitrag zur Geschichte der Pädagogik des 19. Jahrhunderts, Elberfeld 1914.
- Die Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. 1848/49, Jena 1920.
- Babatz, Erich: Staat und Kirche in der Reichsverfassung von 1919, Leipzig 1926.
- Bachem, Karl: Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumspartei, 5 Bände, Köln 1928.
- Bergsträsser, Ludwig: Studien zur Vorgeschichte der Zentrumspartei, Tübingen 1910.
- Das schwarz-rot-goldene Parlament 1848/49, Berlin 1918.
  - Die Deutsche Demokratische Partei und ihr Programm, Greifswald 1919.
  - Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Handbuch der Politik, 3. Aufl., 1. Bd., Berlin und Leipzig 1920.
  - Das Frankfurter Parlament und die deutsche Gegenwart, Berlin 1923.
  - Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, Mannheim, Berlin, Leipzig 1928.
  - Das Frankfurter Parlament in Briefen und Tagebüchern, Frankfurt a. M. 1929.
- Beyerle, Konrad: Föderalistische Reichspolitik, München 1924.



- Binding, Karl: Der Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Recht und Wirtschaft, Nr. 4, Berlin 1919.
- Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reichs, Leipzig 1919.
- Zum Werden und Leben der Staaten, München und Leipzig 1920.
- Bonwetsch, Gerhard: Die deutschnationale Arbeit in der Nationalversammlung, Deutschnationale Politik, Heft 3, Berlin 1919/20.
- Brandenburg, Erich: Die deutsche Revolution 1848, Leipzig 1912.
- Untersuchungen und Aktenstücke zur Geschichte der Reichsgründung, Leipzig 1916.
- Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung? Leipzig 1919.
- Bredt, Johann Viktor: Die Trennung von Kirche und Staat, Berlin 1919.
- Das Werk des Herrn Preuß oder Wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen?, nebst Gegenentwurf, Berlin 1919.
- Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.
- Bretschneider, Ernst Horst: Die Parteien der Paulskirche und ihr Verhältnis zur Idee der Volkssouveränität, Diss. 21. 11. 22. Leipzig.
- Brunstädt, Friedrich: Die Staatsideen der politischen Parteien, Im neuen Deutschland, Berlin 1920.
- Delbrück, Hans: Historische und politische Aufsätze, Berlin 1908.
- Regierung und Volkswille, eine akademische Vorlesung. Berlin 1914.
- Bismarcks Erbe, Berlin 1915.
- Krieg und Politik, I, II, III, Berlin 1918 und 1919.
- Vor und nach dem Weltkrieg, Berlin 1926.
- Dohna, Graf, Dr. Alexander zu: Die Revolution als Rechtsbruch und Rechtsschöpfung, Heidelberg 1923.
- Ebers, Godehard Josef: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1919.
- Erman, Wilhelm: Schwarz-rot-gold, Farben des Deutschen Reichs im Jahre 1760, Die Hilfe, 1928, Nr. 7.
- Feder, Ernst: Hugo Preuß, ein Lebensbild, Berlin 1926.
- Feiler, Arthur: Der Ruf nach den Räten, Frankfurt a. M. 1919.
- Friedrich Johann: Ignaz v. Döllinger, sein Leben auf Grund seines schriftlichen Nachlasses dargestellt, München 1899—1901.
- Geißler, Gerhard: Zeitgenössische Kritik an der Bismarckschen Reichsgründung. (Diss. Leipzig 1929), Greifswald 1930.
- Geschichtskalender, Deutscher: Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung (Januar 1919), 52. Lieferung, Leipzig 1919.
- Goetz, Walter: Die Grundlagen der inneren Politik in „Deutschland und der Friede“, Berlin 1918.
- Deutsche Demokratie in „Deutsche Revolution“, V. Band, Leipzig.
- Hartung, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Leipzig u. Berlin 1928 (3. Aufl.).

- Hartung, Fritz: Die geschichtlichen Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung, Neue Jahrbücher für Wissenschaft und Jugendbildung, Jahrgang 1925, Heft 4.
- Hauck, Albert: Die Trennung von Kirche und Staat, Leipzig 1919.
- Haußmann, Conrad: Aus Conrad Haußmanns politischer Arbeit, herausgegeben von seinen Freunden, Frankfurt a. M. 1923.
- Schlaglichter, Reichstagsbriefe und Aufzeichnungen von C. Haußmann, herausgegeben von Dr. Ulrich Zeller, Frankfurt a. M. 1924.
- Wolfgang Conrad: Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im deutschen Kaiserreich, Diss. Heidelberg 1927.
- Heilfron, Eduard: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, Berlin.
- Heine, Wolfgang: Zu Deutschlands Erneuerung, Jena 1916.
- Hellpach, Willy und Graf zu Dohna: Die Krisis des deutschen Parlamentarismus, Karlsruhe 1927.
- Hellpach, Willy: Politische Prognose für Deutschland, Berlin 1928.
- Heuß, Theodor: Die Bundesstaaten und das Reich, Der deutsche Volksstaat, Heft 3, Berlin 1918.
- Deutschlands Zukunft, Stuttgart 1919.
- Friedrich Naumann zum Gedächtnis, Gedächtnisrede bei der allgemeinen Trauerfeier der Deutschen Demokratischen Partei in der Kilianskirche zu Heilbronn, 5. September 1919.
- Hintze, Hedwig: Hugo Preuß, eine historisch-politische Charakteristik, Die Justiz, Heft 3, Bd. 2, 1927.
- Horst, Heinrich: Ueber Staatsformen, Berlin-Schöneberg 1919.
- Hübner, Rudolf: Was verlangt Deutschlands Zukunft von der neuen Reichsverfassung? Halle 1919.
- Die Mediatisierungsfrage in der Frankfurter Nationalversammlung, Erlangen und Leipzig 1923.
- Hue, Otto: Die Bergarbeiter. Historische Darstellung der Bergarbeiterverhältnisse von der ältesten bis in die neueste Zeit, 1, 2, Stuttgart 1910 und 1913.
- Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 9, 1920.
- Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Handbuch der Politik, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1921.
- Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerh. Anschütz u. Rich. Thoma; Bd. 1.
- Jordan, Hermann: Die Demokratie und Deutschlands Zukunft, Im neuen Deutschland, Berlin 1918.
- Jürgens, Carl: Zur Geschichte des deutschen Verfassungswerkes, Braunschweig 1850—1857.

- Kaftan, Theodor: Staat und Kirche. Zur Frage ihrer Trennung. Im neuen Deutschland, Berlin 1919.
- Kahl, Wilhelm: Die Verschiedenheit katholischer und evangelischer Anschauung über das Verhältnis von Staat und Kirche, Leipzig 1886.
- Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Bd. 1, Freiburg und Leipzig 1894.
- Trennung von Staat und Kirche, Deutsche Juristenzeitung, 1919, Heft 3—4, Spalte 123 ff.
- Kaindl, R. F.: 1848/49 — 1866 — 1918/19, Des deutschen Volkes Weg zur Katastrophe und seine Rettung, München 1920.
- Kaufmann, Erich: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, Im neuen Deutschland, Berlin 1919.
- Landauer, Gustav: Die vereinigten Republiken Deutschlands und ihre Verfassung, Frankfurt a. M. 1918.
- Laube, Heinrich: Das erste deutsche Parlament, Leipzig 1849.
- Lempp, Richard: Die Frage der Trennung von Kirche und Staat im Frankfurter Parlament, Tübingen 1913.
- Lenel, Otto: Ueber die Reichsverfassung (Rede vom 25. Oktober 1919), Freiburger Wissenschaftl. Gesellschaft (1920), Heft 7.
- Luther, Hans: Die Reichsreformvorschläge des Bundes zur Erneuerung des Reichs in „Der deutsche Volkswirt“, 3. Jahrg. 1 (1928).
- Marcks, Erich: „1848“ in Männer und Zeiten, 1. Bd., Leipzig 1911.
- Auf- und Niedergang im deutschen Schicksal, Berlin 1927.
- Mausbach, Joseph: Kulturfragen in der deutschen Verfassung. München-Gladbach 1920.
- Religionsunterricht und Kirche, Freiburg i. B. 1922 (Schriften zur deutschen Politik, Heft 3).
- Meinecke, Friedrich: Weltbürgertum und Nationalstaat, München und Berlin 1928 (7. Aufl.).
- Probleme des Weltkriegs, München und Berlin 1917.
- Preußen und Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, München und Berlin 1918.
- Nach der Revolution, München und Berlin 1919.
- Republik, Bürgertum und Jugend, Die Paulskirche, Frankfurt a. M. 1925.
- Naumann, Friedrich: Demokratie und Kaisertum, Berlin 1905.
- Die Umwandlung der deutschen Reichsverfassung, Patria, Jahrbuch der Hilfe, Berlin-Schöneberg 1908.
- Gegenwart und Zukunft des Liberalismus, München 1911.
- Auf dem Wege zum Volksstaat, Reichstagsrede vom 15. Mai 1917.
- Der Kaiser im Volksstaat, Der deutsche Volksstaat, Heft 1, Berlin 1917.
- Naumann, Friedrich und Heile: Erziehung zur Politik, Berlin 1918.

- Naumann, Friedrich: Demokratie als Staatsgrundlage, Berlin 1919.
- Die Demokraten in der Nationalversammlung, Berlin 1919.
- Ein Lebensbild (von Martin Wenck), Berlin 1920.
- Oncken, Hermann: Die deutsche Nationalversammlung 1848 und 1919, Recht und Wirtschaft, 8. Jahrg. (1919), Nr. 1.
- Otto, Walter: Die deutsche Frage. Bundesstaat oder Einheitsstaat? Im neuen Deutschland, Berlin 1921.
- Payer, Friedrich: Anno 48, Die Paulskirche, Frankfurt a. M. 1923.
- Petzet-Sutter: Der Geist der Paulskirche. Aus den Reden der Nationalversammlung 1848 und 1849. Frankfurt a. M. 1923.
- Pfizer, Paul Achatius: Briefwechsel zweier Deutschen, neu herausgegeben und bearbeitet von Georg Küntzel, Berlin 1911.
- Politische Aufsätze und Briefe, herausgegeben und erläutert von Georg Küntzel, Frankfurt a. M. 1924. (Historisch-politische Bücherei Heft 3).
- Preuß, Hugo: Nationalitäts- und Staatsgedanke, Die Nation, 4. Jahrg. 1886/87), Nr. 18.
- Was uns fehlt, politische Anregungen, Berlin 1888.
- Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, Die Nation, 7. Jahrg. (1889/90) Nr. 28/30.
- Die Junkerfrage, Sonderabdruck aus „Die Nation“, Berlin 1897.
- Politik und Selbstverwaltung, Die Nation, 1. 12. 1900, Nr. 9.
- Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Stein-Hardenbergschen Reformen, Berlin 1908 (Volkswirtschaftliche Zeitfragen, Jahrg. 29, Heft 8).
- Das deutsche Volk und die Politik, Jena 1915.
- Obrigkeitsstaat und großdeutscher Gedanke. Zwei Vorträge, Politisches Leben, Jena 1916.
- Deutschlands Staatsumwälzung, Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik, Berlin 1919.
- Deutschlands republikanische Reichsverfassung, Berlin 1920.
- Bergbriefe, Frankfurt a. M. 1921.
- Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung, Berlin 1922.
- Der deutsche Nationalstaat, Die Paulskirche, Frankfurt a. M. 1924.
- Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, herausgegeben von Else Preuß, Tübingen 1926.
- Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa, herausgegeben und eingeleitet von Dr. Hedwig Hintze, Berlin 1927.
- Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches. Aus dem Nachlaß der Verfassers herausgegeben von Dr. Gerhard Anschütz, Berlin 1928.
- Quarck, Max: Der Geist der neuen Reichsverfassung, Berlin 1919.



- Rathgen, Karl: Die künftige Verfassung des Deutschen Reiches, Hamburg 1919.
- Rosenberg, Arthur: Die Entstehung der Deutschen Republik 1871 bis 1918, Berlin 1928.
- Rothenbücher, Karl: Die Trennung von Staat und Kirche, München 1908.
- Wandlungen in dem Verhältnis von Staat und Kirche in der neueren Zeit, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. III, 1909.
  - Staat und Kirche im neuen Deutschland, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Bd. 6.
- Salomon, Felix: Die neuen Parteiprogramme mit den letzten der alten Parteien zusammengestellt, Leipzig und Berlin 1919.
- Die deutschen Parteiprogramme vom Erwachen des politischen Lebens in Deutschland bis zur Gegenwart, Leipzig und Berlin 1924 (I und II), 1926 (III).
- Schäfer, Dietrich: Die Neuorientierung und des Vaterlandes Lage, Potsdam 1917.
- Das Reich als Republik, Deutschland und Preußen, Im neuen Deutschland, Berlin 1919.
- Schiller, Friedrich: Die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems im Deutschen Reich während des Krieges, Diss. Tübingen 1925.
- Schnabel, Franz: Der Zusammenschluß des politischen Katholizismus in Deutschland im Jahre 1848, Heidelberg 1910.
- Schmoller, Gustav: Walther Rathenau und Hugo Preuß, die Staatsmänner des neuen Deutschland, München und Leipzig 1922.
- Schumacher, Karl: Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses in W. Jellinek: Abhandlungen zur Reichsverfassung, Heft 1, Berlin 1927.
- Spahn, Martin: Der Kampf um die Schule in Frankreich und Deutschland, Kempten und München 1907.
- Nationale Erziehung und konfessionelle Schule, Kempten und München 1912.
- Stillich, Oskar: Die politischen Parteien in Deutschland. I. Die Konservativen, Leipzig 1908. II. Der Liberalismus, Leipzig 1911.
- Thimme, Friedrich und Legien, Carl: Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland, Leipzig 1915.
- Troeltsch, Ernst: Die Trennung von Staat und Kirche, der staatliche Religionsunterricht und die theologischen Fakultäten, Tübingen 1907.
- Deutsche Zukunft, Berlin 1916.
  - Spektatorbriefe, Aufsätze über die deutsche Revolution und Weltpolitik. 1918—1922, Tübingen 1924.
  - Deutscher Geist und Westeuropa, herausgegeben von Hans Baron, Tübingen 1925.

- Triepel, Heinrich: Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung, Schmollers Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 43. Jahrg., 1. 2. 1919.
- Valentin, Veit: Die erste deutsche Nationalversammlung, München und Berlin, 1919.
- Das erste deutsche Parlament und wir, Deutsche Revolution, Bd. 10, 1920.
- Vogel, Walther: Deutschlands bundesstaatliche Neugestaltung, Berlin 1919.
- Weber, Alfred: Deutschland und Europa, 1848 und heute, Die Paulskirche, Frankfurt a. M. 1923.
- Weber, Max: Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, Der deutsche Volksstaat, Heft 2, Berlin 1918.
- Deutschlands künftige Staatsform. Flugschriften der Frankfurter Zeitung, 1919.
- Gesammelte politische Schriften, München 1921.
- Wentzcke, Paul: Die deutschen Farben. Ihre Entwicklung und Deutung, sowie ihre Stellung in der deutschen Geschichte, Heidelberg 1927.
- Zechlin, Egmont: Schwarz-Rot-Gold und Schwarz-Weiß-Rot in Geschichte und Gegenwart, Berlin 1926.
- Ziegler, Heinrich Ernst: Republikanische Staatsverfassungen und die Fragen unserer neuen Verfassung und der Errichtung einer Berufskammer, Stuttgart 1919.

#### Parlamentsprotokolle.

- Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., herausgegeben von Franz Wigard, 9 Bände, Frankfurt a. M. 1848/49.
- Droysen, Johann Gustav: Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung, I, Leipzig 1849.
- Droysen, Johann Gustav: Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß von Johann Gustav Droysen. Herausgegeben von Rud. Hübner, Berlin und Leipzig 1924.
- Verhandlungen des Reichstages (die Nummern der Bände sind in der betreffenden Anmerkung angegeben).
- Reichstagsakten über die Kommissionsverhandlungen betreffend Aenderung der Verfassung vom Mai 1917.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung, Berlin 1919.
- Aufzeichnungen über die Beratungen des Staatenausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches in Weimar vom 18. bis 20. 2. 1919 (2. Fassg.).
- Niederschrift über die zweite Lesung des Entwurfs einer Verfassung des Deutschen Reiches im Staatenausschuß vom 21. 2. 1919.

Akten über die Ausschlußverhandlungen über die Reichsverfassung, März bis Juli 1919 und für den Unterausschuß des 8. Ausschusses für Grundrechte.

#### **Vorentwürfe zur Reichsverfassung.**

Bredt, Johann Viktor: Entwurf einer Reichsverfassung, Berlin 1919.  
Horst, Heinrich: Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik, Berlin-Schönberg 1919.

Löwenstein, Kurt und Stern, Fritz: Entwurf einer deutschen Verfassung, Königsberg i. P. 1918.

Entwurf für die Verfassung des neuen Deutschen Reiches, Sonderheft von „Die Deutsche Nation“, Berlin 1918.

Schotte, Walther: Der Weg zur Gesetzlichkeit, Berlin 1919.

Stier-Somlo: Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, Tübingen 1919.

Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, herausgegeben vom Verfassungsausschuß des Vereins Recht und Wirtschaft, e. V., Berlin 1919.

Roth: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Mannheim, Berlin, Leipzig, 1919.

Weck, Hans: Die neue Reichsverfassung, Berlin 1919.

#### **Zeitschriften und Zeitungen.**

Das Demokratische Deutschland, herausgegeben von Prof. Dr. L. Bergsträsser, Dr. Stubmann und Hermann Kalkoff, Demokratischer Verlag, Berlin-Zehlendorf, 1. Jahrg. (1919).

Das Neue Deutschland, herausgegeben von Dr. Adolf Grabowsky, Oktober 1918 bis September 1920.

Die Grenzboten, Jahrg. 1918/19.

Die Hilfe, Wochenschrift für Politik, Literatur und Kunst, herausgegeben von Friedrich Naumann, Jahrg. 1914/19.

Preußische Jahrbücher, herausgegeben von Hans Delbrück.

Sozialistische Monatshefte.

Konservative Monatsschrift.

Die Deutsche Nation, eine Zeitschrift für Politik.

Deutsche Politik.

Deutsche Revue. Eine Monatsschrift, herausgegeben von Rich. Fleischer.

Deutsche Rundschau, herausgegeben von Bruno Hake.

Die Neue Zeit, Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie, herausgegeben von Heinrich Cunow.

Berliner Tageblatt.

Deutsche Allgemeine Zeitung.

Deutsche Zeitung.

Frankfurter Zeitung.

Germania.

Vorwärts.

Vossische Zeitung.





